

Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes

SEMINAIRE REGIONAL POUR LES PARLEMENTS FRANCOPHONES D'AFRIQUE
BAMAKO, 1^{er}-3 NOVEMBRE 2001

*“ Pour l'enracinement de la démocratie dans nos pays,
l'institution parlementaire doit jouir de la considération requise,
ainsi que de tout l'appui nécessaire à l'accomplissement de sa
mission législative et de contrôle de l'Exécutif. ”*

S.E. Monsieur Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali

Avant-propos

Il ne fait pas de doute que le budget national est bien plus qu'un simple instrument de présentation des recettes et des dépenses de l'Etat : c'est le plus important texte d'orientation annuel du gouvernement, une véritable déclaration de ses objectifs en matière budgétaire, financière et économique. En traduisant les priorités sociales et économiques du gouvernement, il indique également dans quelle mesure les besoins de toutes les composantes de la société, hommes et femmes sur un pied d'égalité, sont pris en compte.

Le rôle du parlement dans le processus budgétaire n'est pas des moindres. En tant qu'instance représentative du peuple, le parlement est l'institution compétente pour veiller à ce que le budget opère la meilleure synthèse entre les besoins de la nation et les ressources disponibles. Une plus forte implication du parlement dans le processus budgétaire est le gage d'une meilleure politique économique nationale, d'une plus grande transparence de l'action gouvernementale et d'un consensus national renforcé.

Plusieurs parlements d'Afrique n'ont acquis que récemment un pouvoir réel de contrôle de l'action gouvernementale, à la suite des élections qui ont eu lieu dans les années 90. Toutefois, le fait que les parlementaires n'aient pas pris pleinement conscience de leur fonction législative et de contrôle de l'action gouvernementale a souvent entravé le travail des parlements africains. Une meilleure compréhension du processus d'élaboration, d'adoption et d'exécution du budget s'avère essentielle pour une action gouvernementale responsable et adaptée aux besoins de la population dans son ensemble.

C'est pour répondre à ce défi que l'Union interparlementaire, avec l'Assemblée nationale du Mali, a organisé à Bamako un séminaire régional pour les Parlements d'Afrique francophone, arabophone et lusophone, sur « *Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes* ». Ce séminaire faisait suite à une précédente réunion régionale sur le même thème, à l'intention des Parlements d'Afrique anglophone, qui s'est tenue au Kenya en mai 2000.

Le séminaire de Bamako a réuni des parlementaires et des fonctionnaires parlementaires de 13 pays différents. Il leur a donné la possibilité d'échanger des vues, de confronter leurs expériences et de dialoguer avec des experts internationaux. Les résultats de trois jours de débats ont mis en évidence le fait que, malgré la diversité des contextes politiques, les inquiétudes et besoins convergent : l'étroite marge de manœuvre du parlement dans le processus budgétaire, les faibles moyens alloués au bon fonctionnement du parlement et le manque d'expertise et de soutien en la matière - tout spécialement en ce qui concerne la prise en compte des questions relatives à l'équité entre hommes et femmes - sont à l'évidence un dénominateur commun. Aussi espère-t-on que la présente publication, reflet des débats, sera un instrument utile à tous les participants et les aidera dans l'accomplissement de leur tâche. Les résultats des séminaires passé, présent et futurs serviront également à l'élaboration d'un guide à l'usage des parlementaires sur le processus budgétaire.

L'UIP exprime sa gratitude au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour son soutien constant, le séminaire ayant été financé au titre du Programme UIP/PNUD d'appui aux parlements. Elle tient aussi à remercier l'Institut de la Banque mondiale de sa contribution aux débats ainsi que le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM) de ses conseils.

Ces remerciements vont également aux experts pour leur contribution intellectuelle inestimable aux débats. Enfin et surtout, nous rendons un hommage particulier à l'Assemblée nationale du Mali pour sa généreuse hospitalité.

Anders B. Johnsson
Secrétaire général

Table des matières

Programme du Séminaire	5
Bureau du Séminaire	6
Allocutions d'ouverture du Séminaire	
➤ Son Excellence M. Alpha Oumar Konaré, Président de la République	9
➤ M. Assarid Ag Imbarcaouane, Premier Vice Président de l'Assemblée nationale du Mali, Président a.i. de l'Assemblée nationale, Président du séminaire.....	11
➤ Mlle Christine Pintat, Sous-Secrétaire générale de l'Union interparlementaire	13
➤ Mme Jocelline Bazile-Finley, Représentante résidente du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	16
Résultats du Séminaire	
➤ Rapport général sur les travaux du Séminaire M. Lahaou Touré, Rapporteur général, Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des finances, Mali	19
➤ Synthèse des principales idées développées au cours de la session destinée aux fonctionnaires parlementaires M. Mamadou Santara, Rapporteur, Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Mali	27
Contributions des experts et débats	
➤ Le Parlement et le processus budgétaire : le cas du Parlement belge M. Jean-Jacques Viseur, Membre de la Chambre des Représentants belge	31
➤ Le Parlement et le processus budgétaire : le cas du Parlement français M. Olivier Delamare-Deboutteville, Conseiller du Sénat français	37
➤ Renforcement du parlement, cycle budgétaire et réduction de la pauvreté Exposé pour l'année 2000 de Steven Langdon, Banque mondiale, au Séminaire laurentien, présenté par M. Oladipupo Adamolékun	47
➤ Prise en compte de la problématique hommes/femmes dans le budget Mme Aminata Mbengue Ndiaye, Députée, Sénégal.....	55
Allocutions de clôture du Séminaire	
➤ M. Mamadou Santara, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du mali, Président de la session destinée aux fonctionnaires parlementaires	69
➤ M. Assarid Ag Imbarcaouane, Président a.i. de l'Assemblée nationale du Mali, Président du séminaire.....	70
➤ M. Innocent Kageruka, Membre de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda.....	72
➤ M. Yves Tavernier, Membre de l'Assemblée nationale de la France, Membre du Comité exécutif de l'Union interparlementaire	73
➤ M. Soumaila Cissé, Ministre de l'Equipement, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme, assurant l'intérim du Premier Ministre.....	75
Participation au Séminaire	79

PROGRAMME DU SEMINAIRE

**Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans
une perspective d'équité entre hommes et femmes**

BAMAKO, 1^{er}-3 NOVEMBRE 2001

Jeudi 1^{er} novembre

Séance plénière commune aux parlementaires et aux fonctionnaires parlementaires

10 h.00-13 h.00

Cérémonie d'ouverture

- Election du Président et des Vice-Présidents, adoption du programme, adoption du Règlement et des modalités pratiques pour le déroulement des travaux du Séminaire
- Introduction générale : Le parlement et le processus budgétaire

14 h.30-18 h.00

- Introduction générale : Le budget : but, contenu et terminologie
 - Introduction générale : Une perspective de genre sur le budget
-

Vendredi 2 novembre

Session pour parlementaires

Session pour fonctionnaires parlementaires

09 h.00-13 h.00

- Rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans le processus budgétaire
- Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire : le contrôle parlementaire

- Prise en compte de la problématique hommes/femmes dans le budget

14 h.30-18 h.00

- Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire : la Cour nationale des comptes
- Prise en compte de la problématique hommes/femmes dans le budget

- Moyens et mécanismes visant à établir un budget qui tienne compte de l'équité entre les sexes
 - Rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans le processus budgétaire
-

Samedi 3 novembre

Session pour parlementaires

Session pour fonctionnaires parlementaires

09 h.00-13 h.00

- Prise en compte de la problématique hommes/femmes dans le budget
- Moyens et mécanismes visant à établir un budget qui tienne compte de l'équité entre les sexes
- Evaluation générale du séminaire et questions relatives au suivi

- Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire : le contrôle parlementaire
- Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire : la Cour nationale des comptes
- Evaluation générale du séminaire

17 h.00

Séance plénière commune aux parlementaires et aux fonctionnaires parlementaires

- Rapport final du séminaire

BUREAU DU SEMINAIRE

**Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans
une perspective d'équité entre hommes et femmes**

BAMA KO, 1^{er}-3 NOVEMBRE 2001

- ▶ **Président du Séminaire**
M. Assarid Ag Imbarcaouane
Chevalier de l'Ordre national
Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Mali
Président a.i. de l'Assemblée nationale
 - ▶ **Présidente déléguée du Séminaire**
Mme Kaidiatou Coulibaly
Deuxième Vice-Présidente de l'Assemblée nationale du Mali
 - ▶ **Vice-Présidents du Séminaire ayant assisté le Président et la Présidente déléguée**
M. Ali El-Guizi, Algérie
Mme Marie-Madeleine Ouedraogo, Burkina Faso
 - ▶ **Rapporteur général des travaux du Séminaire**
M. Lahaou Touré, Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des finances, Mali
-

- ▶ **Président de la session destinée aux fonctionnaires parlementaires**
M. Mamadou Santara
Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Mali
 - ▶ **Vice-Présidents ayant assisté le Président de la session destinée aux fonctionnaires parlementaires**
Mme Marie Thérèse Akini, Cameroun
M. Khallouffi Az-Eddine, Maroc
-

- ▶ **Experts**
Mme Aminata Mbengue Ndiaye
Membre de l'Assemblée nationale du Sénégal

M. Jean-Jacques Viseur
Membre de la Chambre des Représentants de la Belgique

M. Oladipupo Adamolékun
Expert, Banque mondiale

M. Olivier Delamare-Deboutteville
Conseiller au Sénat français ■
-

Allocutions d'ouverture du Séminaire

**Le Parlement et le processus budgétaire,
notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes**

BAMAHO, 1^{ER}-3 NOVEMBRE 2001

Cérémonie d'ouverture

De gauche à droite: Mme Kaidiatou Coulibaly, deuxième Vice-Président de l'Assemblée nationale du Mali; Mme Christine Pintat, Sous-Secrétaire générale de l'Union interparlementaire, Son Excellence Mandé Sidibi, Premier Ministre de la République du Mali; Son Excellence Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali; M. Assarid ag Imbarcaouane, Président par intérim de l'Assemblée nationale du Mali; Mme Jocelline Bazile-Finley, Représentante Résidente du Programme des Nations Unies pour le développement.

Son Excellence Monsieur Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali

ALLOCUTION D'OUVERTURE

C'est avec un réel plaisir que je procède aujourd'hui à l'ouverture de cet important séminaire régional organisé par l'Union interparlementaire (UIP) avec le précieux concours du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). J'ai été extrêmement sensible à la démarche de l'Assemblée nationale du Mali de m'associer à la tenue à Bamako de ce séminaire parlementaire régional. Aussi est-ce avec un réel plaisir que je me joins à vous aujourd'hui pour procéder à son ouverture solennelle. Le choix porté sur le Mali, terre d'accueil, et plus particulièrement sur sa capitale Bamako, carrefour des grandes rencontres fondatrices de la sous-région, pour accueillir nos hôtes parlementaires de pays amis francophones, lusophones et arabophones, honore le peuple malien tout entier.

Permettez-moi, à mon tour, de souhaiter la bienvenue aux délégués des quinze pays qui ont fait le déplacement jusqu'à Bamako, ainsi qu'aux experts choisis pour l'encadrement du séminaire régional, sans oublier la représentante du Secrétaire Général de l'UIP ici présente. A tous et à toutes je dis, au nom du Peuple malien, bienvenue à Bamako.

L'Union interparlementaire qui regroupe de nos jours plus de cent quarante (140) pays, est une organisation importante à plus d'un titre dont le rôle dans la promotion de la démocratie et le dialogue entre les peuples, à travers leurs représentants authentiques que sont les parlementaires du monde entier, est primordial et constant depuis sa création en 1889, il y a de cela plus d'un siècle.

Le Mali, dont le parlement est un membre actif de l'UIP depuis sa réaffiliation en 1992, apprécie en particulier les efforts qu'elle déploie en vue de favoriser les négociations politiques aux fins de la prévention et du règlement des conflits à la fois par le dialogue multilatéral public et la diplomatie parlementaire discrète.

L'organisation de votre séminaire régional rentre dans ce cadre général. Son thème principal, à savoir « Le parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes » est très important et intervient fort bien à propos. En effet, il vise certainement dans sa finalité le renforcement des capacités de vos différents parlements dans l'accomplissement de leur mission de contrôle de l'Exécutif à travers l'examen du budget d'Etat.

Cette initiative, est d'autant plus salutaire que, par le hasard du calendrier, elle intervient quelques jours seulement après le Forum sur le renforcement des capacités en Afrique tenu ici même du 15 au 18 octobre 2001. Comme vous le savez, qu'il s'agisse des parlementaires ou des autres composantes sociales de nos pays, il est indéniable que l'utilisation des capacités nationales existantes et leur renforcement par la voie de la formation, constituent des facteurs de réussite sur la voie du développement harmonieux de l'Afrique.

Vous, Mesdames, Messieurs les parlementaires, vous aurez à aborder au cours de vos trois jours de travaux la problématique de genre dans le processus budgétaire. Il conviendrait sans doute à cette occasion, d'examiner les voies et moyens permettant, non seulement de veiller à travers le budget à la réduction de la marginalisation des femmes dans la distribution des fruits du revenu national, mais aussi de bannir toute velléité d'exclusion d'un groupe social quel qu'il soit en se fondant sur le genre, la particularité ethnique ou linguistique, l'orientation religieuse, idéologique ou politique.

L'élite politique africaine doit se convaincre que l'arrimage de notre continent au train de la mondialisation restera illusoire si elle persiste à privilégier les nationalismes étroits au détriment d'une ouverture plus large et plus conséquente aux idéaux de l'intégration sociale, politique et économique de notre continent.

C'est de cette manière que nous réussissons en développant aussi une culture de paix et en éliminant les guerres et les conflits fratricides qui ont donné une mauvaise image du continent africain.

En conclusion, Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, distingués invités, Mesdames et Messieurs, j'aimerais exprimer ma gratitude aux organisateurs de ce séminaire d'avoir permis aux parlementaires de la région de se retrouver à Bamako pour échanger leurs points de vue et opinions sur différents problèmes affectant directement la vie quotidienne de nos peuples.

Il est certain que pour l'enracinement de la démocratie dans nos pays, l'institution parlementaire doit jouir de la considération requise, ainsi que de tout l'appui nécessaire à l'accomplissement de sa mission législative et de contrôle de l'Exécutif. J'espère que ce séminaire et d'autres fora similaires qui se tiendront dans le futur, permettront la promotion de la bonne gouvernance en Afrique et renforceront les capacités de nos parlements dans l'accomplissement de leur mandat constitutionnel.

C'est avec ces remarques et ces souhaits que je déclare avec plaisir l'ouverture des travaux du séminaire régional sur « Le parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes ». Je vous remercie. ■

M. Assarid Ag Imbarcaouane, Président a.i. de l'Assemblée nationale du Mali

ALLOCUTION D'OUVERTURE

C'est pour moi un grand honneur de prononcer aujourd'hui, au nom du bureau de l'Assemblée nationale et de l'ensemble des députés, cette allocution de bienvenue à nos illustres hôtes à l'occasion de la cérémonie solennelle d'ouverture des travaux du séminaire parlementaire régional organisé par l'Union interparlementaire (UIP).

Permettez-moi, pour commencer, de remercier chaleureusement Monsieur le Président de la République pour son rôle déterminant dans la tenue, ici à Bamako, aussi bien du séminaire parlementaire national qui vient tout juste de se terminer, que du présent séminaire régional que nous entamons aujourd'hui.

Je voudrais, au nom de l'Assemblée nationale du Mali et au nom de tous les délégués ici présents, lui exprimer nos sincères remerciements et notre profonde gratitude pour avoir bien voulu présider personnellement la présente cérémonie d'ouverture, malgré son calendrier chargé. Cette grande disponibilité qu'il manifeste ainsi à notre égard témoigne, s'il en était besoin, de la haute idée qu'il se fait de la place que nos parlements respectifs doivent occuper dans le fonctionnement harmonieux des institutions démocratiques de nos pays.

L'Union interparlementaire, qui regroupe la presque totalité des Assemblées législatives des Etats souverains du monde, a retenu l'Assemblée nationale du Mali pour abriter ces assises, lors de la 167^{ème} session de son Conseil, tenue à Djakarta en octobre 2000. Ce séminaire qui se tient après celui tenu à Nairobi au Kenya en mai 2000, a pour thème « Le parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes ». La présence à Bamako à cette occasion des délégations des pays amis est un grand honneur que nous apprécions à sa juste valeur. Je tiens à remercier chaleureusement l'UIP et son partenaire, le PNUD, pour la confiance placée en nous pour l'organisation de ce grand événement parlementaire.

Sur les 23 pays francophones, lusophones et arabophones concernés par ce séminaire de Bamako, nous avons le plaisir d'enregistrer la participation effective de 13 pays. Aux uns et aux autres, je voudrais souhaiter la plus chaleureuse bienvenue en terre africaine du Mali.

La présence des délégations des parlements d'Algérie, de l'Angola, du Burkina Faso, du Cameroun, du Cap-Vert, de la Guinée, du Maroc, de la République centrafricaine, du Rwanda, du Sénégal, du Tchad et du Togo, constitue pour l'ensemble des députés un motif de satisfaction pour la réalisation de l'idéal de paix et de coopération que nous développons au sein de l'Union interparlementaire. L'Assemblée nationale du Mali apprécie hautement l'honneur qui lui est fait de recevoir un si grand nombre de parlementaires francophones ainsi que des représentants de l'Union parlementaire africaine (UPA) et de la Banque africaine de développement (BAD).

Il faut dire que l'intérêt manifesté pour ce séminaire se justifie amplement, eu égard à l'importance du sujet à débattre. En effet, le processus budgétaire est un aspect important du travail parlementaire dans nos pays où la culture démocratique doit s'enraciner et s'approfondir d'une manière irréversible. La mission de contrôle de l'activité gouvernementale qui nous incombe à nous les parlementaires, s'exerce aussi à travers l'examen du budget de l'Etat. C'est un pouvoir redoutable dont nous disposons et que nous devons utiliser avec lucidité dans l'intérêt bien compris des populations dont nous sommes les représentants.

La population féminine dans la plupart de nos pays est majoritaire sans pour autant bénéficier d'un traitement équitable lui assurant une représentativité dans les grands secteurs de la vie nationale. Le présent séminaire nous permettra d'examiner, à travers les expériences des participants de divers pays, la question de la prise en charge des intérêts spécifiques de la femme dans les budgets de nos Etats.

Le processus budgétaire passe nécessairement par plusieurs phases depuis la détermination du cadre financier qui relève de l'Exécutif jusqu'à la phase d'approbation de la loi des finances qui est de la compétence des parlements.

L'occasion nous est donc donnée une fois de plus d'échanger nos expériences en vue d'aboutir à une adéquation de nos instruments juridiques de gestion budgétaire.

Dans cette optique, je suis heureux d'affirmer que Monsieur le Secrétaire général de l'UIP, M. Anders B. Johnsson, Mlle la Sous-Secrétaire générale, Christine Pintat, ainsi que leurs collaborateurs, n'ont ménagé aucun effort pour créer les conditions propices à la réussite de nos assises. J'en veux pour preuve le choix judicieux qu'ils ont opéré dans la désignation d'experts de hauts niveaux, spécialistes des questions budgétaires pour assurer l'encadrement technique du séminaire. Ces experts présents dans la salle sont M. Jean Jacques Viseur, membre de la Chambre des Représentants de Belgique, M. Oladipupo Adamolékun, de la Banque Mondiale, M. Olivier Delamare-Deboutteville, Conseiller au Sénat français, Mme Aminata Mbengue Ndiaye, députée du Sénégal.

L'objectif global visé du séminaire est de contribuer à un meilleur fonctionnement des parlements africains représentés ici à Bamako afin qu'ils soient à même de participer efficacement à l'épanouissement de la démocratie et de la bonne gouvernance, base de la mise en place d'un cadre juridique propice au développement. J'ai bon espoir qu'à l'issue de nos trois jours de travaux nos objectifs seront atteints et que nos illustres hôtes mettront à profit leur présence à Bamako, pour découvrir ou redécouvrir ce que représente au Mali, le « Jatiguiya », c'est-à-dire l'hospitalité et l'esprit de partage du peuple malien.

C'est sur cette note d'espoir, que je réitère à tous nos hôtes, au nom de l'Assemblée nationale du Mali, la bienvenue au Mali en leur disant « Bismila ». Je vous remercie pour votre attention. ■

Mlle Christine Pintat Sous-Secrétaire générale de l'Union interparlementaire

ALLOCUTION D'OUVERTURE

C'est pour moi un honneur et un plaisir que de m'adresser à vous aujourd'hui, au nom de l'Union interparlementaire, et d'entrée je voudrais vous transmettre les chaleureuses salutations et les vœux de succès du Secrétaire général. M. Anders Johnsson regrette profondément que d'autres engagements, à New York, l'empêchent d'être présent aujourd'hui malgré l'intérêt tout particulier qu'il porte aux travaux de cette réunion. Je voudrais également vous transmettre le message d'amitié de la Présidente du Conseil de l'Union interparlementaire, Mme Najma Heptulla, qui voit dans ce séminaire régional sur « Le Parlement et le processus budgétaire notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes » une opportunité précieuse de rechercher ensemble les moyens de consolider la bonne gouvernance et aussi la parité et le partenariat entre hommes et femmes.

Mais avant d'aller plus loin, permettez moi, Excellence, Monsieur le Président de la République, de vous remercier pour l'honneur que vous nous faites aujourd'hui en étant parmi nous. Il ne saurait y avoir plus éclatant témoignage de votre attachement au processus de renforcement des institutions démocratiques dans votre pays, et singulièrement son Parlement.

Je tiens également à vous remercier, Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, et à travers vous l'ensemble des parlementaires maliens, vous qui accueillez si généreusement ce séminaire et nous ouvrez vos portes avec ce légendaire sens de l'hospitalité qui caractérise les pays du Sahel.

Voici maintenant quelque dix ans, le Président Nahoum Diallo conduisait pour la première fois, à Stockholm, une délégation de votre Assemblée nationale à une Conférence statutaire de l'Union interparlementaire. Au moment de la réaffiliation solennelle à l'Union de votre Parlement, il affirmait alors que le Mali a la volonté de préserver et de renforcer les acquis démocratiques de la révolution de mars 1991 et d'améliorer le bien-être de ces citoyens. Ces paroles n'étaient pas simplement protocolaires. Elles traduisaient un authentique engagement et cette réunion aujourd'hui à Bamako témoigne de l'importance que votre Assemblée attache aux liens qui l'unissent à l'Union interparlementaire et, à travers elle, à tous les parlements du monde et, bien sûr, en priorité ceux de cette Afrique dont le Mali est au cœur.

Sous la direction avisée de la Deuxième Vice-Présidente de l'Assemblée nationale, Mme Kaidiatou Samaké Coulibaly, le Comité d'organisation a œuvré en totale intelligence avec notre équipe pour la préparation de cet événement et je tiens à lui rendre hommage ainsi qu'au Secrétaire général de l'Assemblée nationale dont j'oserais dire amicalement qu'il est déjà un « vieux routier » de l'Union interparlementaire. Autrement dit, chers participants, c'est une Assemblée nationale fortement engagée et, qui plus est, des parlementaires maliens qui ont déjà une longueur d'avance puisqu'ils ont bénéficié il y a quelques jours d'un séminaire national sur le même thème, qui vous engagent au dialogue sur le budget.

Alors même que plusieurs de vos assemblées sont actuellement en session budgétaire et malgré de sérieuses perturbations dans les transports aériens, vous êtes venus de quelque quinze parlements de l'Afrique francophone, arabophone et lusophone pour échanger vos expériences et attentes pendant ces trois jours de travaux et de réflexions. Nous sommes heureux que vous ayez pu répondre à cette invitation et j'espère que cette expérience sera des plus enrichissantes.

Ce séminaire entre dans le cadre de l'action que mène l'Union interparlementaire pour la promotion de la démocratie et la bonne gouvernance. Il fait suite à celui organisé sur le même thème en mai 2000, à Nairobi, à l'intention des parlements de l'Afrique anglophone. Les débats qui se sont tenus alors ont été extrêmement enrichissants. Ils ont montré à quel point le parlement doit, pour pleinement remplir la mission que les citoyens lui confient, s'investir dans les grandes phases du processus budgétaire : son élaboration - phase cruciale si l'en est -, son adoption, son exécution et enfin le contrôle des comptes. Ils ont aussi mis en évidence l'apport significatif et pourtant encore assez mal connu et pris en compte que représente une analyse du budget sous l'angle du genre.

Nous savons tous que le budget n'est pas un instrument neutre et qu'il est loin d'être une simple compilation technique de recettes et de dépenses. Il est au contraire le principal message de politique générale du gouvernement. Comme l'ont bien mis en évidence les débats de Nairobi, le budget reflète en effet les valeurs fondamentales sur lesquelles reposent les grandes orientations politiques du gouvernement. Il traduit ses priorités sociales et économiques et, que cela soit voulu ou non, il révèle aussi dans quelle mesure le gouvernement se soucie de l'équité, non seulement entre les divers groupes et secteurs de la population mais aussi entre les sexes.

Il concerne donc au premier chef les représentants du peuple que vous êtes, vous qui avez pour mission de veiller à la bonne gestion des deniers de l'Etat et qui devez pouvoir expliquer et justifier à vos électeurs où va l'argent. Que vous soyez de la majorité ou de l'opposition, c'est en effet aux citoyens que vous êtes redevables et ce sont eux qui, à l'occasion du prochain scrutin électoral, vous manifesteront leur satisfaction ou leur insatisfaction à propos de votre gestion des fonds publics, de la dette et de l'aide au développement que vos pays reçoivent. Quelles que soient vos loyautés politiques et au-delà des joutes auxquelles, à l'occasion du débat budgétaire, il vous arrive de vous livrer au sein de vos parlements, l'enjeu de fond est commun. C'est celui de la responsabilité, de la transparence, et, finalement, de ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler la bonne gouvernance.

Mais les parlements et leurs membres, surtout ceux de l'opposition, ont-ils vraiment les moyens de remplir cette mission budgétaire ? Sont-ils véritablement outillés pour le faire ? C'est là toute la question. Et au cours de ce séminaire, vous y répondrez vous-même, comparant vos expériences et cherchant à renforcer votre capacité à vous impliquer dans les diverses phases du budget. Cet espace qui est le vôtre, il vous faut pouvoir l'occuper plus pleinement, dans le respect de la division des compétences institutionnelles mais aussi en gardant à l'esprit leur complémentarité. En effet, la mission du gouvernement et celle du parlement sont distinctes, mais il s'agit de trouver, à propos de la définition générale du budget et de l'allocation des fonds, les moyens d'un dialogue plus riche dont la démocratie sortira renforcée et le citoyen bénéficiaire.

A ce propos, permettez-moi d'évoquer rapidement la question de l'équité entre hommes et femmes ou plutôt, comme on le dit aujourd'hui en discours international, celle du « genre ». Elle est en effet au cœur de l'action que mène l'Union interparlementaire dont la Déclaration Universelle sur la Démocratie, adoptée en 1997, un moment de transition pour certains de vos pays, énonce - et je cite :

« Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences ».

La démocratie commence, et très souvent termine, hélas, dans les foyers, notamment s'agissant du budget. Or, comme les budgets domestiques, les budgets nationaux tendent souvent à privilégier les activités formelles, qui sont généralement aux mains des hommes, faisant abstraction du fait que la société est composée d'hommes et de femmes, de garçons et de filles, qui accomplissent des fonctions tout aussi importantes mais qui sont inégalement reconnues par l'économie. Ils tendent ainsi à ignorer tout un pan important des ressources nationales moins faciles à comptabiliser que les autres mais néanmoins essentielles pour l'économie nationale et qui, notamment dans les sociétés traditionnelles, résultent pour l'essentiel du travail des femmes et parfois des enfants, les filles principalement : je veux parler du travail domestique, du ramassage du bois, de la collecte de l'eau, du travail agricole, des soins aux enfants et aux personnes âgées, et j'en passe. Et pourtant, Monsieur le Président, peut-on apprécier l'économie d'un pays comme celui-ci à la seule aune de ses activités industrielles et commerciales formelles ? Faut-il ignorer que ces activités formelles sont principalement aux mains des hommes et que de multiples activités non comptabilisées mais essentielles et finalement productrices de richesse sont réalisées principalement par les femmes et les fillettes ? Peut-on par ailleurs parler de budget de l'éducation, pour ne prendre qu'un exemple, sans se souvenir que filles et garçons doivent en bénéficier équitablement ?

Au-delà des questions techniques et politiques classiques concernant le budget, c'est donc à une analyse nouvelle et transversale des budgets sous l'angle du genre que nous vous convions. Non pas comme un nouveau jouet, une nouvelle « marotte » des organisations internationales mais véritablement comme un enjeu économique majeur, une clé du développement à ne pas sous-estimer.

Avec le format d'un séminaire plutôt que d'une conférence, nous vous invitons non seulement à entendre des experts - et je saisis l'occasion pour les remercier d'être présents et de mettre leurs talents et leur riche expérience à disposition - mais aussi à partager vos expériences, à dialoguer, dans les séances et hors des séances. La plupart d'entre vous dans cette salle travaillez directement au sein des commissions des finances ou du budget. Beaucoup de vos pays ont des budget d'inspiration commune et vous pourrez vous enrichir mutuellement au cours de vos échanges. Quant à l'Union interparlementaire, avec ses partenaires, elle compte, au terme d'une série de réunions de ce genre, être à même de mettre à votre disposition un guide pratique pour vous aider dans votre travail parlementaire quotidien.

Permettez-moi à ce stade, au nom de l'Union interparlementaire, d'adresser de vifs remerciements au Programme des Nations Unies pour le développement avec lequel nous avons un accord de partenariat et qui apporte son soutien financier à l'organisation de ce séminaire et de nombreux autres projets. Votre présence parmi nous, Mme la Représentante résidente, est l'expression de cette volonté du PNUD d'œuvrer, avec l'Union interparlementaire, à la promotion des institutions parlementaires à travers le monde, et je vous en remercie.

Nous bénéficions également pour cette réunion du soutien de la Banque mondiale, que je tiens à saluer également. C'est le début d'une collaboration que nous souhaitons franche, longue et fructueuse. Ce sera donc un plaisir tout spécial d'entendre l'exposé de M. Oladipupo Adamolékun.

Il ne me reste plus qu'à souhaiter que les travaux de ce séminaire soient couronnés de succès et qu'au terme des délibérations qui vont maintenant commencer vous vous sentiez mieux à même de remplir votre mission de parlementaire, plus préparés à contribuer à la bonne gouvernance de vos pays. ■

Madame Joceline Bazile-Finley, Représentante résidente du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

ALLOCUTION D'OUVERTURE

C'est pour moi un honneur et un privilège que de m'adresser à cette auguste assemblée, aux représentants des peuples de l'Afrique francophone, lusophone et arabophone, à la faveur du séminaire régional qui s'ouvre aujourd'hui.

Je suis fière des liens de coopération étroite entre le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Union interparlementaire, liens que nous avons tissés depuis plusieurs années. Après des séminaires organisés conjointement à Nairobi, à Ouagadougou, à Maputo, nous voici maintenant à Bamako. Nous entendons néanmoins renforcer et intensifier encore les efforts que nos deux institutions mènent ensemble en faveur du processus de renforcement des capacités des institutions démocratiques.

Votre Excellence Monsieur le Président de la République, votre présence parmi nous ce matin témoigne une fois de plus votre engagement en faveur de la paix, de la démocratie et du développement. Nous mesurons avec une réelle satisfaction votre contribution au développement économique et social du Mali, à la promotion des institutions démocratiques et à l'instauration de l'exigence de la bonne gouvernance dans toutes les activités opérationnelles. Nous avons compris que cette exigence était l'expression d'un dialogue qui se veut efficace et orienté vers des résultats au bénéfice du peuple malien. Nous avons compris aussi que cette exigence était également l'expression d'une vision au bénéfice de l'ensemble des pays de la sous-région, en faveur d'un développement humain durable.

Mesdames, Messieurs, je me réjouis de voir les honorables parlementaires de la sous-région se réunir pour discuter d'un sujet aussi important que celui du « Parlement et le processus d'élaboration budgétaire dans une perspective d'équité entre hommes et femmes ».

Honorables parlementaires, votre présence si nombreux témoigne de la justesse du choix du thème retenu par l'Union interparlementaire et de votre engagement pour améliorer le bien-être des populations à travers la gestion de la chose publique et le respect de la primauté du droit. La réforme proposée pour les pouvoirs budgétaires des parlements réside dans la volonté de rendre la dépense publique plus transparente, plus efficace et plus utile.

- Plus transparente, car elle doit permettre à chaque citoyen et chaque citoyenne, par l'intermédiaire de ses élus, de mieux savoir ce qu'il advient des ressources publiques,
- Elle répond aussi à une deuxième exigence, celle de l'utilité et l'efficacité-utilité dans le choix des priorités, et efficacité dans l'impact des programmes entrepris,
- A terme, ce processus contribuera sans nul doute à reformer l'analyse du débat parlementaire, à renforcer les capacités institutionnelles, à revaloriser qualitativement les débats d'orientation budgétaires, et à améliorer et renforcer l'information et le dialogue entre les parlementaires et les électeurs.

Nous savons cependant que beaucoup reste à faire et le chemin à parcourir ne peut l'être sans les principaux acteurs que vous représentez.

Mesdames, Messieurs, Monsieur le Président. Le PNUD s'engage à œuvrer de concert avec vous, avec l'Union interparlementaire et l'ensemble des partenaires au développement, pour le renforcement des institutions démocratiques. Nous sommes convaincus que la stratégie visant la réduction de la pauvreté requiert un nouveau type de gouvernance, associant une démocratie locale vivante, une participation plus pertinente des élus locaux, une implication plus stratégique des parlementaires et de la société civile dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement. La facilitation, la participation et le partenariat sont donc les principes clés qui nous permettent d'envisager un avenir plus démocratique et plus efficace pour la mise en œuvre de nos engagements respectifs, promis à la justice, à l'équité et au développement humain durable.

Je souhaite plein succès à vos travaux et vous remercie de votre aimable attention. ■

Résultats du Séminaire

**Le Parlement et le processus budgétaire,
notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes**

BAMAHO, 1^{ER}-3 NOVEMBRE 2001

Rapport général sur les travaux du Séminaire

M. Lahaou Touré, Rapporteur général, Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des finances, Mali

Introduction

Le budget de l'Etat est au cœur de l'exercice des missions publiques. Il conjugue le souhaitable, c'est-à-dire les ambitions d'une politique efficace, et le soutenable, à savoir les moyens d'action financière permettant aux Pouvoirs publics d'inscrire leur politique dans un équilibre économique et financier. Il est le principal instrument de la modernisation de la gestion publique. Il permet d'identifier les politiques favorisant l'égalité entre hommes et femmes. Il est enfin un outil indispensable pour mener la lutte contre la pauvreté.

Il faut cependant constater qu'un certain nombre de postes budgétaires (dépenses en personnel, aide publique, etc.) sont difficilement compressibles et entraînent des dépenses obligatoires. La marge de manœuvre pour accentuer des politiques ou en promouvoir de nouvelles est donc souvent restreinte, mais pour faible qu'elle soit, cette marge justifierait déjà à elle seule un débat parlementaire intense.

La procédure budgétaire est définie par le droit public. Elle impose aux Pouvoirs publics des règles destinées à garantir une utilisation optimale et transparente des deniers publics.

Dans le cadre la procédure budgétaire, le gouvernement et le parlement exercent la plénitude de leurs pouvoirs, dans le respect de leurs compétences institutionnelles et du principe de la séparation des pouvoirs.

Dans une perspective de bonne gouvernance incluant la lutte contre la pauvreté et la dimension « genre », une réforme de la gestion publique permettant de **passer d'une logique de moyens à une logique de résultats** devrait être l'un des objectifs de réforme de l'Etat. Le renforcement du rôle et des pouvoirs du Parlement, notamment l'amélioration de son information et de ses pouvoirs de contrôle, sont une condition d'une démocratie vivante et responsable.

Par ailleurs, la conduite des politiques budgétaires nationales peut s'améliorer par la comparaison et la coordination au niveau régional. A cet égard, le recours à un cadre commun de comptabilité, l'échange de bonnes pratiques, la surveillance multilatérale et la définition de bench marks (normes idéales) peuvent favoriser la bonne gouvernance.

Définitions

Les caractéristiques du budget national sont :

- l'unicité : l'élaboration d'un budget unique présente des avantages en terme de cohérence. Il permet une vision d'ensemble de la politique de l'Etat;
- la cohérence : il est nécessaire d'assurer une cohérence entre les différents secteurs d'activités couverts par le budget national;
- la rigueur : l'élaboration d'un budget doit être fondée sur des estimations rigoureuses des recettes et des besoins;
- la transparence : i) il est important de s'assurer que tous les éléments et secteurs d'activités soient bien pris en compte dans le budget national, y compris les interventions des partenaires extérieurs; ii) les dons et legs reçus en cours d'année budgétaire doivent être intégrés dans le budget national en application du principe d'unicité du budget;

- la prudence et le réalisme : dans la mesure où, en matière budgétaire, la demande est toujours supérieure aux disponibilités, les priorités et choix budgétaires doivent être déterminés de façon réaliste;
- l'annualité : si les dépenses d'investissement ont un effet pluriannuel alors que les dépenses courantes s'exécutent toutes au cours de l'année budgétaire, il est important que les crédits dissociés figurent dans le budget annuel, même si celui-ci n'indique en crédits d'ordonnement que les dépenses à exécuter dans l'année;
- la spécialisation budgétaire : i) pour assurer la cohérence, la transparence et la rigueur budgétaire, il est important d'inclure sous un titre précis chaque dépense envisagée; ii) le budget-programme est une structure de programmes regroupant les activités du ministère à évaluer sur plusieurs années, l'ensemble des ressources affectées à ces activités et leur emploi par nature économique. Il définit et chiffre les indicateurs physiques les plus significatifs, les moyens mis en œuvre et les résultats. Il organise les choix budgétaires en fonction d'objectifs de politiques publiques. C'est la méthode d'allocation des ressources à travers l'analyse des coûts et des résultats attendus des interventions publiques. La classification budgétaire n'est plus basée sur la structure des services mais sur les programmes et donc sur les finalités des politiques publiques.

Définition concernant les recettes :

- la légalité : seule la loi peut autoriser l'impôt;
- l'égalité : pas de privilège en matière d'impôt;
- l'unicité de caisse : toutes les recettes fiscales et non fiscales sont comptabilisées dans le budget.

Définition concernant les dépenses :

- l'universalité : le budget doit contenir toutes les recettes et toutes les dépenses;
- l'égalité : seule la loi peut autoriser ou ratifier une dépense à charge du Trésor.

Rôles respectifs du gouvernement et du parlement

Le gouvernement élabore le budget et y inscrit ses priorités.

Dans le cadre de son programme économique, financier, social et culturel, il définit une série d'actions en s'inscrivant dans un environnement et des contraintes internationales et en adaptant ses projets aux performances de l'économie nationale. Il veille à ce que le budget contribue par des mesures cycliques (soit des mesures qui s'adaptent aux circonstances économiques) à soutenir le développement économique du pays.

Il respecte les compétences institutionnelles du parlement en lui soumettant un document précis et complet qui met en évidence les orientations essentielles du budget, les mesures nouvelles par rapport au budget précédent et l'inscription du budget dans le cadre macroéconomique.

A cet effet, il est souhaitable que les documents budgétaires transmis au parlement comportent une description précise du contexte économique et notamment des prévisions de croissance du PIB, des prévisions d'inflation et de la description des mesures cycliques proposées, ainsi qu'un rapport détaillé sur l'exécution du budget de l'année en cours.

Il serait également intéressant que l'exposé général accompagnant le budget indique, tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses, en quoi le budget peut aider à une lutte efficace contre la pauvreté et comporte des indications quant aux progrès réalisés et aux politiques nouvelles en matière d'équité entre hommes et femmes.

Le budget doit être déposé suffisamment tôt pour permettre au parlement de disposer du temps nécessaire pour participer efficacement à son examen et proposer d'éventuels amendements avant le vote d'adoption de la loi du budget.

Il est également proposé que chaque ministre accompagne la partie du budget concernant son département d'une note de politique générale décrivant, pour les douze mois à venir, les principaux axes de la politique du ministre et les moyens qui y sont consacrés.

Pourquoi le parlement doit s'investir dans le budget ?

Le budget est l'occasion pour le parlement d'assumer complètement la mission qui est la sienne dans une démocratie :

- il exerce sa capacité de proposition en proposant d'éventuels amendements et en mettant l'accent sur les priorités qu'il entend voir traduites dans les actes du gouvernement;
- l'opposition utilise le débat budgétaire pour développer ses propositions alternatives;
- la majorité, par le vote du budget, manifeste sa confiance dans l'action du gouvernement tout en soulignant les points qui justifient cette confiance, et la convergence entre la politique menée et le programme sur lequel la majorité a été élue;
- le parlement exerce sa mission de contrôle des actes du gouvernement;
- tout au long de l'exécution du budget, il exerce le suivi et, s'appuyant sur les instruments de contrôle dont il peut disposer, veille à la régularité de l'utilisation des finances publiques;
- à l'occasion de la Loi de règlement, il donne « quitus » au gouvernement, achevant ainsi le cycle budgétaire.

Elaboration du budget

Il est souhaitable que les parlementaires, relayant les préoccupations du terrain, puissent formuler, préalablement au dépôt du budget, un certain nombre de suggestions aux divers ministères. Il le font après avoir recueilli les vœux de leurs électeurs, procédé à des auditions et consultations de la société civile, notamment les ONGs et les associations, et, le cas échéant, en relayant les résultats des travaux des corps électifs dont ils font partie au niveau local ou provincial.

Lecture et adoption du budget

L'examen des dispositions du budget doit se dérouler principalement au sein de la Commission des finances. Celle-ci doit avoir la possibilité de solliciter l'avis de commissions spécialisées appelées à se prononcer, dans leur domaine de compétence, sur les diverses parties du budget après audition des ministres responsables. A cet égard, mérite d'être soulignée l'expérience du Burkina Faso, qui a créé au sein de la Commission des finances des sous-commissions chargées d'étudier un certain nombre de budgets après avoir rencontré et auditionné les ministères responsables.

La Commission des finances peut ainsi assurer la synthèse des débats et permettre l'examen et l'adoption en séance plénière. Elle établit un rapport général donnant l'analyse propre au Parlement du budget de l'Etat et des mesures fiscales qu'il contient. Elle présente les amendements retenus. Des rapports spéciaux décrivant les crédits affectés à chaque ministère devraient être préparés par les rapporteurs spéciaux et présentés lors du débat.

Dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, le législateur devrait s'assurer par des auditions du contrôle de l'exécution des recettes et des dépenses. Le gouvernement devrait accompagner ce débat d'un rapport présentant l'exécution du budget annuel et donnant les principales hypothèses macroéconomiques à partir desquelles il élabore le projet de loi de finances de l'année à venir. Une mise en perspective pluriannuelle du déficit budgétaire et de l'évolution de la charge de la dette devrait être présentée au législateur.

Lors de l'examen de la Loi de finances initiale, le parlement devrait disposer de suffisamment de temps et avoir accès à l'ensemble des documents et à une information complète et exacte sur les

données macroéconomiques et leur corrélation avec les prévisions budgétaires. A cet égard, si l'information soumise au Parlement doit être complète, il est souhaitable qu'une note résumée et claire, rédigée dans un langage accessible, lui permette d'avoir une idée synthétique des enjeux liés au budget dont il est saisi, y compris la stratégie de lutte contre la pauvreté et la dimension « genre ».

Une déclaration de politique générale est un bon document de synthèse de l'ensemble des politiques sectorielles du gouvernement. C'est un instrument de travail de celui-ci pour les années à venir. Il permet aussi un contrôle plus aisé par le parlement du respect des engagements du gouvernement.

A l'occasion du débat budgétaire, le parlement procède aussi à l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques. Cette évaluation peut être réalisée par des études spécifiques effectuées par les commissions, par des études commandées à la Cour des comptes ou tout autre organisme. Ces études devraient être publiées.

Contrôle et suivi du budget

Pour le parlement, le budget n'est pas une activité ponctuelle mais un processus qui s'étend sur l'ensemble de l'année. Il est donc souhaitable que le parlement reçoive régulièrement communication sur l'exécution du budget et sur l'état des recettes et des dépenses par rapport au budget initial.

Par les questions parlementaires, les interpellations, les auditions, et les commissions d'enquête, il peut régulièrement demander au gouvernement de s'expliquer sur l'exécution du budget. Il peut également demander aux organes de contrôle de l'Etat (par exemple la Cour des comptes) d'approfondir l'examen de questions précises : voir ci-après Cour des comptes.

En cas de changement de majorité en cours d'année budgétaire ou en cas de circonstances exceptionnelles d'importance majeure telle une récession économique brutale ou une catastrophe naturelle, le parlement doit être associé à la correction du budget. Notamment, le gouvernement devrait recueillir l'avis des commissions des finances sur les annulations et les ouvertures de crédits. Des lois de finances rectificatives doivent être soumises au parlement pour régulariser les modifications apportées en cours d'exercice à la Loi de finances initiale.

Loi de règlement

A la fin de l'année budgétaire, et dans un délai le plus bref possible, le parlement doit pouvoir se prononcer sur la Loi de règlement sur la base d'un document transparent, lisible et sincère, qui porte sur le résultat et les comptes de l'année concernée. Ce document doit indiquer les écarts entre le budget voté et sa réalisation, et les causes de ces écarts.

Le vote de cette loi permet au parlement de donner « quitus » à l'action du gouvernement. Son examen devrait être le moment privilégié de l'évaluation des politiques publiques.

A cet égard, plus rapide est le dépôt de la Loi de règlement, mieux le parlement et le gouvernement peuvent orienter les budgets ultérieurs en fonction des enseignements que comporte l'exécution des budgets concernés. Il convient donc de veiller à ce que la Cour des comptes dispose des moyens humains et matériels lui permettant de disposer d'un rapport sur la Loi de règlement dans les délais les plus brefs possibles.

Cet examen dans un délai raisonnable est aussi un gage de sanction rapide à l'égard des manquements, y compris ceux liés à la corruption.

Moyens de contrôle

Moyens internes de contrôle parlementaire :

- les Commissions : les membres des commissions techniques constituées par l'Assemblée nationale peuvent interpellier le gouvernement pour des affaires de toute nature;
- questions orales ou écrites : les parlementaires peuvent adresser au Chef du gouvernement et aux Ministres des questions orales ou écrites relatives aux affaires de leur ressort;
- les Commissions d'enquête : elles ont pour mission : i) de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée qui les a créés; ii) d'examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics, en vue d'informer l'Assemblée nationale du résultat de leur examen.

Autres moyens de contrôle :

- la Cour des comptes : voir ci-après;
- la communication au parlement des audits, rapports d'analyse et d'évaluation des organismes nationaux (Banque nationale, audits commandés à des experts privés) et internationaux (FMI, Banque mondiale, BAD, UEMOA);
- la communication et l'examen des pétitions des citoyens, rapports des médiateurs et avis de la société civile sur l'exécution du budget.

La Cour des comptes

Qu'elle soit rattachée au pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire, l'essentiel est qu'elle dispose d'une large indépendance et d'une réelle autonomie ainsi que de moyens suffisants pour accomplir ses missions.

Elle doit exercer un triple contrôle :

- contrôle financier : la Cour doit vérifier l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des états financiers de tous les pouvoirs publics, en s'assurant de la conformité des opérations comptables à la réglementation sur la comptabilité publique. Dans le cadre de ce contrôle, la Cour devrait exercer une mission juridictionnelle à l'égard des comptables publics et des ordonnateurs, qui tous devraient être tenus responsables sur leurs propres deniers, sauf décharge au cas où leur responsabilité ne serait pas retenue. En cas de malversation ou de corruption constatée, la Cour devrait dénoncer les faits au Pouvoir judiciaire;
- contrôle de légalité: la Cour devrait vérifier la conformité des dépenses et des recettes publiques par rapport à la loi budgétaire et, sauf pour les dépenses de personnel et un certain nombre de dépenses répétitives, exercer un certain contrôle de légalité par le biais du visa préalable des ordonnances de dépenses;
- contrôle du bon emploi des deniers publics : une Cour moderne, au service de la bonne gouvernance, se doit de procéder au contrôle du bon emploi des deniers publics par référence à trois concepts : i) l'économie, qui vérifie si les ressources utilisées l'ont été au meilleur coût, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif; ii) l'efficacité, qui donne la mesure dans laquelle les objectifs et les finalités assignés sont atteints; iii) l'efficience, qui mesure si les moyens mis en œuvre ont été utilisés de manière optimale pour atteindre le résultat obtenu.
Ce contrôle à posteriori se fait sur l'initiative de la Cour elle-même ou à la demande du parlement.

Les moyens nécessaires au parlement pour l'exercice de sa fonction de législateur

Le parlement, qui autorise la perception des impôts et vote les dépenses, doit disposer de moyens humains et matériels permettant un véritable contrôle de l'action gouvernementale.

Le parlement doit pouvoir disposer des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses missions.

L'autonomie financière des assemblées doit être affirmée en théorie et en pratique. Conformément au principe fondamental de séparation des pouvoirs, le budget interne du parlement doit être établi sous la seule responsabilité de l'assemblée et transmis au gouvernement pour être intégré dans le budget de l'Etat. L'Exécutif ne doit pas être juge de l'opportunité des moyens dont le parlement a besoin pour l'exercice de sa mission. La dotation de l'assemblée doit être intégralement versée par l'Etat dès le début de l'exercice budgétaire. Le contrôle de l'exécution du budget du parlement doit être confié à une commission composée de parlementaires dans laquelle l'opposition est pleinement représentée.

Cette autonomie financière doit, notamment, permettre de mettre à la disposition du parlement et des parlementaires des collaborateurs en nombre suffisant. La technicité de l'analyse des lois de finances et la complexité des documents économiques et financiers imposent en effet le développement d'une capacité d'expertise. Deux solutions sont envisageables : recours à des experts de haut niveau (universitaires, juristes, économistes etc.); développement d'une fonction publique parlementaire apolitique.

Pour ce qui est de la fonction publique, elle devrait être régie par un statut garantissant la stabilité de fonction. Ce statut peut résulter, selon les cas, de la loi ou d'un règlement propre à l'Assemblée. Les fonctionnaires qui sont au service exclusif du parlement doivent faire preuve d'une totale objectivité et disponibilité dans l'exercice de leur fonction. Ils sont tenus à un devoir de réserve et de discrétion professionnelle accrues.

Le recrutement de ces fonctionnaires peut provenir de la mise à disposition de fonctionnaires de l'Exécutif ayant vocation à intégrer le parlement ou de personnes recrutées par concours.

Outre ces collaborateurs publics, il serait souhaitable que les parlementaires puissent recevoir l'aide d'assistants. Les groupes politiques pourraient également s'entourer d'une équipe d'experts au bénéfice de leurs membres.

Pour ces différentes catégories de collaborateurs une formation permanente est indispensable. Elle devrait porter en priorité sur la maîtrise du processus budgétaire. Un segment particulier de cette formation pourrait être dédié à l'analyse des données sous l'angle de l'équité entre les sexes. Il serait au reste souhaitable que les parlementaires puissent également bénéficier d'une formation économique et financière suffisante pour appréhender le processus budgétaire, y compris sous l'angle du genre.

L'accès aux informations économiques, financières et budgétaires devrait être développé sous ses formes classiques comme sous ses formes électroniques (base de données, Internet). L'accent pourrait être mis en particulier sur les informations prenant en compte la disparité entre les sexes et permettant l'élaboration de politiques plus équitables. Les moyens nécessaires à l'exploitation et au traitement de ces informations devraient être développés notamment au sein des commissions des finances mais aussi en améliorant les services de documentation et de recherche du parlement. Une formation spécifique aux techniques de recherche documentaire devrait être fournie aux parlementaires et à leurs collaborateurs.

Le parlement devrait également être assisté, notamment dans sa fonction de contrôle, par une Cour des comptes dont l'indépendance est garantie.

La Cour des comptes devrait notamment pouvoir procéder à des audits financiers à la demande du parlement. Il importe que ces audits soient réalisés dans un laps de temps compatible avec le besoin

politique de contrôle. Un délai de six à huit mois pourrait être envisagé. La Cour pourrait également réaliser un rapport sur l'exécution du budget qui viendrait en appui du débat d'orientation budgétaire. De même, la Cour des comptes devrait systématiquement adresser son rapport sur la Loi de règlement du budget de l'année n-1 lors de la discussion du budget de l'année n+1.

L'apport de la Cour des comptes et éventuellement d'autres organismes de contrôle de l'Etat ne doit pas s'opposer à la création d'un office d'évaluation des politiques publiques au sein du parlement, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes. Cet office devrait pouvoir vérifier l'efficacité de la dépense publique par rapport à ses objectifs initiaux.

Le Parlement devrait se doter des moyens nécessaires à sa communication budgétaire et institutionnelle. Il est notamment important que les compte-rendus des travaux des commissions ainsi que des débats en séances plénières puissent être largement diffusés y compris par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

Des présentations simples du contenu des lois de finances pourraient être réalisées à l'intention des citoyennes et des citoyens. Un bulletin d'information sur les activités du parlement pourrait être également diffusé.

Une attention particulière devrait être portée aux relations avec la presse et les médias en facilitant leur accès aux travaux parlementaires sur le budget.

L'approche « genre » du budget

En tant que concept, le genre fait référence à des caractéristiques socioculturelles acquises et donc variables et dynamiques en fonction de la religion, de l'éducation, des valeurs socioculturelles, ou du contexte économique, qui déterminent le rôle et la place des hommes et des femmes dans la société. Le concept genre se fonde sur le fait que les différences, les rôles, les positions entre les hommes et les femmes découlent d'une construction sociale et culturelle basée sur une inégalité fondamentale. Par conséquent, une approche de socialisation basée sur l'équilibre des relations entre les hommes et les femmes devrait aboutir à la construction d'une société plus juste et plus équitable. L'analyse sociale selon le genre devrait faciliter pour chacun, hommes et femmes, et à tous les niveaux, l'accès aux moyens et aux bénéfices du développement.

L'approche « genre » repose sur les principes d'équité, d'égalité et de justice. Contrairement à l'approche IFD (intégration de la femme dans le développement), qui consistait à faciliter l'intégration des femmes dans les projets pour que leur performance soit rentable dans les domaines qui leur sont traditionnellement assignés, l'approche « genre » vise l'inégalité entre les hommes et les femmes, les filles et les garçons, dans un objectif de rééquilibrage des rôles et dispositions. Il s'agit, par exemple, de promouvoir le changement des lois discriminatoires envers les femmes ou de favoriser leur accès à la terre ou bien encore de soutenir leur accès à des postes de décision et de faire des femmes les bénéficiaires et les actrices du développement. L'approche « genre » prend donc en compte les besoins pratiques (alimentation, santé, allègement des tâches domestiques, etc.) et les intérêts stratégiques des femmes (renforcement des capacités, égalité, accès au pouvoir décisionnel).

La prise en compte du genre dans le processus budgétaire pose la problématique d'une nouvelle approche de la planification du développement, du contrôle parlementaire et de la participation de la société civile au dialogue sur les politiques.

Cette nouvelle approche doit s'accompagner d'un dispositif ou cadre de suivi des indicateurs de résultats axés sur le genre, déclinés au niveau stratégique (cadre macroéconomique et budgétaire), au niveau opérationnel (politiques sectorielles).

La déclaration de politique générale du gouvernement et la séance d'orientation budgétaire constituent pour les parlementaires des opportunités pour demander au gouvernement, si ce n'est déjà fait, de prendre en compte la dimension genre dans les projets de budget à soumettre à l'institution parlementaire.

La création de bases de données désagrégées par sexe et d'observatoires sur le suivi des conditions de vie des hommes et des femmes, des jeunes et des personnes âgées, constituent des instruments efficaces pour vérifier périodiquement l'impact des investissements faits en faveur du genre.

Les débats sur l'approche « genre » dans le processus budgétaire ont fait ressortir des positions figées au départ sur l'efficacité de ce nouveau concept pour certains, concept qui gagnerait à être vulgarisé largement et à tous les niveaux pour permettre à ceux qui auront à l'utiliser comme outil de travail d'en cerner tous les contours.

Néanmoins, beaucoup de participants ont salué l'opportunité de l'introduction du thème et de son utilisation à bon escient pour lutter contre la pauvreté et toutes les autres discriminations dont les femmes sont l'objet.

A ce titre, le séminaire a retenu l'éducation, le renforcement des capacités, l'alphabétisation fonctionnelle, la participation au dialogue politique, l'accès à la terre, aux ressources et à la prise de décision comme thèmes émergents à développer en faveur des femmes pour leur permettre en toutes connaissances de cause d'apporter un plus au développement.

Certes, il faut reconnaître que des contraintes inhérentes à la nature des règles quasi-immuables de procédures d'élaboration, d'exécution et de vote du budget entravent la capacité des parlementaires d'exercer un contrôle régulier et efficace de la prise en compte genre. C'est pourquoi le renforcement des capacités techniques des planificateurs, des parlementaires et du personnel d'appui en matière d'identification, d'analyse des disparités de genre et de suivi des indicateurs différenciés par sexe demeure indispensable pour assurer l'impact des investissements.

L'exercice n'est pas facile et il ne le sera pas à court terme, car au-delà de notre commune volonté, il s'agira de rompre avec des habitudes souvent figées qui sont le fruit d'une construction sociale et non biologique, avec des convictions fortes et intimes, bâties sur des échelles de valeurs qui inhibent le potentiel d'initiatives et de capacités porteuses de progrès dans la dignité, l'égalité, la justice.

Il n'existe pas de recettes simples et universelles pour le lancement de ce type d'initiatives mais on peut tirer les leçons de l'expérience de chaque pays (en Afrique, notamment l'Afrique du Sud et l'Ouganda et, dans une moindre mesure, le Burkina Faso) en comparant les forces et les faiblesses, les ressemblances et les différences. Dans cette mouvance, développer le partenariat entre gouvernement, parlement et ONGs sensibles au genre peut se révéler être une bonne pratique.

Suivi du Séminaire

L'Union interparlementaire et ses partenaires devraient continuer d'organiser, à l'intention des parlementaires et du personnel parlementaire, des séminaires de ce type, aux niveaux national et régional, en Afrique comme dans d'autres régions du monde.

Il serait opportun que, comme elle a entrepris de le faire, elle mette dès que possible à la disposition des parlementaires des guides à leur intention sur le thème du Séminaire.

Quant aux participants, il est décisif qu'ils partagent les acquis du Séminaire avec l'ensemble de leurs collègues au sein de leur Parlement national. A cet effet, les parlements concernés de l'Afrique sont invités à faire le plus large usage du présent rapport, notamment en le mettant en priorité à la disposition de la Commission des finances mais aussi à celui des autres commissions, et le cas échéant en le mettant en délibération.

Il serait en outre recommandable et profitable que les parlements concernés procèdent à un débat sur le genre, éventuellement avec l'aide d'experts. Il pourrait aussi utilement mettre en place des groupes de réflexion parlementaires à composition mixte pour les aider à veiller à ce que l'ensemble de leurs travaux, et singulièrement le Loi des finances, tienne compte de la dimension genre. ■

Synthèse des principales idées développées au cours de la session destinée aux fonctionnaires parlementaires

M. Mamadou Santara, Rapporteur,
Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Mali

L'inclusion d'une perspective de genre dans le processus budgétaire

- Il existe d'importantes disparités entre hommes et femmes, tant en termes politiques et économiques que sociaux. L'apport des femmes à la société n'est pas pris en compte à sa juste valeur et un grand potentiel de bien-être pour l'ensemble de la société reste donc inexploité. On retiendra l'image d'une société qui marche avec un pied alors qu'elle pourrait en utiliser deux.
- Il est nécessaire de prendre en compte les besoins des femmes, de répondre à leurs inquiétudes, de faciliter leur contribution à tous les niveaux de la société, sur un pied d'égalité avec les hommes. A cet égard, des programmes d'éducation des jeunes filles, d'alphabétisation des femmes et de formations visant expressément les femmes sont à mettre en oeuvre.
- En terme de processus budgétaire, l'inclusion d'une perspective de genre ne se traduit pas par la création d'un budget "femme" séparé mais plutôt par l'inclusion dans les différents budgets des départements d'un volet axé sur et répondant aux besoins des femmes. La perspective genre est un thème transversal.
- Afin d'assurer une véritable égalité entre hommes et femmes, il convient de revoir et de réviser les législations nationales et d'y éliminer toutes formes de discrimination à l'encontre de l'homme ou de la femme.
- L'amélioration de la condition de la femme devra nécessairement passer par un changement de mentalité. La sensibilisation de toutes les couches de la population, de la base jusqu'aux instances dirigeantes, est primordiale.
- L'apport économique des femmes est à mettre en valeur et ce plus particulièrement par les politiques de lutte contre la pauvreté. Il convient de renforcer les capacités des femmes et de développer des projets visant spécifiquement leurs besoins : on pensera surtout aux projets de micro-financement.

La lutte contre la pauvreté

- La lutte contre la pauvreté repose sur le développement des opportunités (l'accès à l'éducation et à la terre ainsi qu'au travail), la nécessité de faciliter l'insertion des pauvres et de rendre les institutions d'état et autres plus sensibles aux besoins des pauvres, renforcement du rôle des collectivités locales, et l'amélioration de la sécurité matérielle des pauvres de manière à les rendre moins vulnérables.
- L'utilité et les bienfaits des projets de micro-financement ont été abordés, ainsi que le besoin de soutien financier aux petites et moyennes entreprises. Enfin, il est clair que la lutte contre la pauvreté ne peut être dissociée de celle contre la corruption et que des lois à cet effet doivent être adoptées.

Les rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans le processus budgétaire

Renforcer les moyens du parlement

- Il est important d'établir un véritable statut de la fonction publique parlementaire afin de permettre aux fonctionnaires parlementaires de remplir leurs fonctions de manière stable.
- Il est également primordial d'assurer au parlement et à ses fonctionnaires les moyens de travailler : on soulignera l'importance de l'autonomie financière du parlement, du respect du principe de la séparation des pouvoirs, de l'accès à l'information la plus complète possible, de la nécessité de former le personnel des assemblées, et, de manière plus générale, de renforcer les capacités du parlement.
- Afin de renforcer les capacités d'expertise du parlement en ce qui concerne la Loi des finances, l'Assemblée pourrait faire appel à des experts extérieurs.
- Le principe de l'autonomie budgétaire du parlement est fondamental. Le gouvernement devrait donc mettre à la disposition la dotation de l'Assemblée, dès le début de l'exercice budgétaire.
- Le parlement pourrait faire appel aux institutions internationales et bilatérales prêtes à renforcer ces capacités : le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Union interparlementaire, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'Union européenne et la Fondation pour le développement des capacités (basée à Hararé).

Contrôle de l'exécution du budget

- Il serait souhaitable que le gouvernement accompagne systématiquement la présentation de ses politiques budgétaires de la définition d'objectifs clairs, de la description des résultats attendus et d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de cette politique. Des études d'impact économique et juridique pourraient également accompagner la présentation de politiques budgétaires.
- Afin de mieux assurer le contrôle de l'exécution du budget, il serait bon d'exiger du gouvernement la présentation d'un budget à structure constante, permettant ainsi une comparaison d'année en année.
- Concernant les problèmes liés au vote dans les délais constitutionnels de la Loi de règlement, le gouvernement pourrait déposer sur le bureau du parlement un rapport provisoire d'exécution de la Loi de règlement dans l'attente du rapport complet de la Cour des comptes. L'information du parlement serait ainsi assurée dans les six mois de la clôture de l'exercice.
- L'autonomie et l'indépendance de la Cour des comptes doivent être assurées. ■

Contributions des experts et débats

**Le Parlement et le processus budgétaire,
notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes**

BAMAHO, 1^{ER}-3 NOVEMBRE 2001

M. Jean Jacques VISEUR est député belge, social-chrétien (PSC), de la circonscription électorale de Charleroi-Thuin. Docteur en droit, avocat et ancien Ministre des Finances, il est également conseiller communal de Charleroi.

Le Parlement et le processus budgétaire : le cas du Parlement belge

M. Jean-Jacques Viseur, Membre de la Chambre des Représentants belge

1. Les règles de base adoptées par la Belgique

Les règles constitutionnelles

- a) Recettes :
 - légalité : seule la loi peut autoriser l'impôt;
 - annalité : les impôts sont votés annuellement;
 - égalité : pas de privilège en matière d'impôts. Seule la loi peut exempter ou réduire l'impôt;
 - unité de caisse : toutes les recettes sont versées à la trésorerie et comptabilisées.
- b) Dépenses :
 - spécialité : chaque autorisation de dépense correspond à un poste budgétaire spécifique. Les ministres ne peuvent, sans l'accord du parlement, faire aucune dépense au-delà des crédits ou opérer des transferts d'un poste à l'autre;
 - universalité : le budget doit contenir toutes les recettes et toutes les dépenses;
 - égalité : seule la loi peut inscrire une pension ou une gratification à charge du trésor.

“ Dans une logique de bonne gouvernance, il n'y a pas de bon budget sans intervention importante du Parlement. ”

M. Viseur, Membre de la Chambre des Représentants de Belgique

2. Les documents parlementaires

- a) L'exposé général
C'est un document capital car il décrit le contexte économique du budget, le rapport financier sur l'exécution du budget de l'année en cours, une estimation pluriannuelle de la situation économique et une note sur les effets du vieillissement de la population par rapport aux engagements des pouvoirs publics (pensions et soins de santé notamment).
- b) Le budget des voies et moyens
Il s'agit d'une loi votée par le parlement. C'est le budget des recettes déposé au plus tard le 31.10 pour l'année qui suit. Il comporte une estimation détaillée de toutes les recettes fiscales et non fiscales que le gouvernement pense percevoir pour l'année suivante. Il comporte aussi l'inventaire des dépenses fiscales (exonérations, abattements et réductions d'impôts) qui devront être votées. Il autorise enfin le gouvernement à contracter les emprunts nécessaires en vue de couvrir le déficit éventuel. Les deux articles de loi essentiels sont, d'une part, l'autorisation de prélever les impôts et, d'autre part, d'émettre des emprunts. En cas de retard dans l'adoption de cette loi avant le 31.12, une loi de finances est votée dans l'urgence pour permettre au gouvernement de lever l'impôt et d'emprunter. La même loi ouvre des tranches de crédit provisoires pour autoriser les dépenses pendant une période de 2 à 3 mois (douzièmes provisoires).
- c) Le budget général des dépenses
Il s'agit d'une loi qui contient l'estimation et l'autorisation détaillée des dépenses par programme détaillé et pour l'année suivante. Les montants sont limitatifs. S'ils s'avèrent insuffisants, il faut une nouvelle loi adoptée en cours d'année (feuilleton d'ajustement). Le gouvernement ne peut transférer un crédit d'un programme à l'autre sans autorisation du parlement.

- d) La justification des dépenses et les notes de politique générale
Ce sont les documents qui décrivent les raisons des dépenses programmées et l'explication de la politique de chaque ministre. Il s'agit d'informations détaillées qui permettent au parlement de vérifier s'il y a adéquation entre la politique et les projets du gouvernement et les crédits disponibles.
- e) Les commentaires et avis de la Cour des comptes
La Cour des comptes est un organe du parlement qui exerce pour le compte de celui-ci un contrôle sur les recettes et dépenses des pouvoirs publics. Elle ne se prononce jamais sur l'opportunité des recettes et dépenses mais elle fait au stade de l'élaboration du budget et de son vote par le parlement des commentaires et observations sur la faisabilité technique et économique des recettes et dépenses. Le parlement dispose aussi du rapport du Conseil supérieur des finances qui trace pour le gouvernement les grandes lignes des équilibres pluriannuels du budget. Ces documents permettent au parlement de se faire une opinion claire de la faisabilité du budget.
- f) Le budget de la dette publique
C'est un budget particulièrement important puisqu'il représente les dettes de l'Etat contractées par les emprunts. Ce budget comporte le détail de la dette publique libellée dans la monnaie nationale et par monnaie étrangère. Il comporte la liste des emprunts, leurs échéances et le service de la dette (les intérêts échus dans l'année budgétaire). Il se répartit entre dette consolidée à moyen et long terme et dette flottante à court terme. Il permet de mesurer le poste le plus important des dépenses obligatoires de l'Etat.

Le rôle du parlement dans le processus budgétaire

- ▶ La mission de contrôle de l'activité gouvernementale qui nous incombe à nous les parlementaires, s'exerce aussi à travers l'examen du budget de l'Etat. C'est un pouvoir redoutable dont nous disposons et que nous devons utiliser avec lucidité dans l'intérêt bien compris des populations dont nous sommes les représentants. *M. Imbarcaouane, Mali*
- ▶ Le rôle du parlement au niveau budgétaire est un rôle qui ne s'arrête pas avec le vote du budget mais qui reste, et par les interpellations, et par le contrôle budgétaire, et par les autorisations de dépense ou la suppression des autorisations de dépense en cours d'année, un rôle essentiel de contrôle permanent des actes du gouvernement. *M. Viseur, Belgique*

3. Le rôle du parlement

Le parlement vote, amende ou rejette les deux lois du budget (voies et moyens et dépenses). C'est l'acte principal. Tout est mis en œuvre pour que la transparence du budget permette un contrôle effectif et efficace du budget présenté.

Ainsi, l'environnement économique du budget, les prévisions des instituts économiques et l'analyse sont les bases sur lesquelles le gouvernement se fonde pour présenter le budget. Cet aspect macroéconomique s'est fort renforcé. Outre l'avis de la Cour des comptes et celui du Conseil supérieur des finances, il faut aussi tenir compte que le budget sera soumis après son adoption aux pays faisant partie de l'Union européenne et à la Commission européenne dans le cadre d'un programme de stabilité lié à la politique de convergence entre pays ayant adopté l'Euro.

Il faut aussi permettre une lecture aisée des prévisions des dépenses. A cet égard, deux notions de base doivent être utilisées.

- a) Les opérations d'exécution des dépenses :
- l'engagement : le ministre compétent contracte une obligation à charge de l'Etat qui s'engage à verser une somme d'argent en échange de la livraison d'un bien ou de l'exécution d'une prestation;

- la liquidation : sur la base de la facture du tiers, le service de comptabilité du département (contrôle interne) et la Cour des comptes (contrôle externe pour compte du parlement) vérifient si l'Etat s'est effectivement engagé dans le cadre du budget; l'ordonnancement : le ministre donne l'ordre de payer sur la base du contrôle de liquidation;
- le paiement : le comptable effectue le paiement.
- b) La répartition des ouvertures de crédits en trois catégories (Cela facilite l'examen des postes du budget.)
 - crédits non dissociés : crédits destinés à couvrir des dépenses dont l'engagement et l'ordonnancement auront lieu au cours de la même année budgétaire;
 - crédits dissociés : crédits d'engagement et crédits d'ordonnancement;
 - crédits variables : appliqués aux fonds budgétaires. Ce sont des crédits relatifs à des recettes affectées. Tant qu'il y a des recettes, il y a autorisation de dépenses.

Contrôle parlementaire

Moyens

- ▶ Le parlement a plusieurs moyens de contrôle tels que les interpellations, les questions orales ou les questions écrites adressées par les membres du parlement au gouvernement. Il y a même la possibilité d'envoyer des missions d'enquête sur des situations données, notamment en ce qui concerne l'exécution du budget. *M. Bonaré, Mali*
- ▶ Il y a de l'argent adopté par le parlement et affecté aux différents secteurs, mais l'utilisation sur le terrain laisse à désirer. (...) J'attire l'attention des parlementaires sur la nécessité d'un suivi rigoureux, que ce soit sur le terrain lorsqu'ils sont dans leur circonscription électorale, ou par le biais des questions orales. Il faut qu'il y ait un suivi rigoureux. *M. Guerbi, Algérie*
- ▶ Au niveau du Parlement malien, nous avons une commission spécialisée, ou ad hoc, qu'on appelle commission d'évaluation, qui va sur le terrain pour le contrôle de l'exécution de certains projets de développement. Nous avons compris que souvent l'exécution sur le terrain des budgets-programmes que nous votons à l'Assemblée laisse beaucoup à désirer. Les députés étant hommes de terrain, il est très facile de savoir si un projet voté a été exécuté ou pas. *M. Bonaré, Mali*

Loi de règlement

- ▶ Le contrôle de l'exécution du budget intervient malheureusement trop tardivement. Nous nous battons pour que la loi de règlement intervienne le plus tôt possible l'année suivante, surtout le premier semestre de l'année suivant l'exécution du budget. *M. Dabo, Sénégal*
- ▶ Il faudrait rapprocher le délai de dépôt des lois de règlement. Quand vous votez une loi, si vous n'avez pas dans un an, dans deux ans, la possibilité de voir comment elle a été exécutée, si cela intervient après votre départ parce que les mandats parlementaires ne durent que quelques années – cinq ans au maximum pour la plupart d'entre nous – alors vous n'aurez pas, en tout cas, eu l'occasion de vérifier ce que vous avez voté. *M. Baddji, Sénégal*
- ▶ La loi de règlement est sans doute, en théorie, la loi de finances la plus importante. Elle permet véritablement de juger des résultats obtenus par le gouvernement et de la manière dont il a exécuté l'autorisation que lui avait donnée le parlement pour le budget. L'objectif à poursuivre c'est de pouvoir discuter la loi de règlement de l'année n-1 lorsque l'on examine le budget de l'année n. Un des moyens d'éviter que cela ne traîne pendant cinq ans ou 10 ans, c'est d'avoir des dates strictes de clôture des comptes et de réduire la période complémentaire, au minimum. Il faut aussi remarquer qu'elle ne suscite par d'enthousiasme ni même d'intérêt et que, souvent, on passe un temps considérable à voter les lois de finances, les lois de finances rectificatives parce qu'elles ont un impact politique (...) mais que, généralement, le temps consacré à l'examen des lois de règlement est extrêmement limité. Ce sont quelques jours de discussion chaque année. *M. Delamare-Deboutville, France*

Le parlement peut-il amender le budget ?

- ▶ Les amendements qui peuvent intervenir se font à travers des questions orales et écrites et également par des demandes d'amendements présentées par des députés mais à condition que le député lui-même propose comment obtenir un équilibre entre les recettes et les dépenses. *M. Dabo, Sénégal*
- ▶ On ne peut pas faire d'amendement à une loi de finances s'il a des incidences budgétaires, soit il diminue les recettes, soit il augmente les dépenses. Il est irrecevable si le député ne propose pas à la place une autre loi permettant d'avoir des recettes correspondantes. *M. Baddji, Sénégal*
- ▶ L'Assemblée nationale a un grand pouvoir sur le budget de l'Etat, sauf que nous n'avons pas le droit d'augmenter le déficit. *M. Sako, Mali*

4. Le contrôle budgétaire

Le contrôle au jour le jour de l'exécution du budget relève d'un contrôle réalisé par le ministre du budget et ses délégués au sein de chaque département : les inspecteurs des finances. Rapport est régulièrement fait à la commission des finances.

Tous les mois, le trésor publie l'état des recettes et des dépenses par rapport au budget initial.

En raison des circonstances, le gouvernement procède à un contrôle budgétaire dont les résultats sont soumis au parlement sous forme d'ajustements budgétaires qui corrigent sous forme de lois les prévisions initiales. Le vote de ces lois est précédé d'un rapport de la Cour des comptes.

Le gouvernement peut également corriger les effets budgétaires de sa politique en soumettant au parlement des lois programmes qui ajustent les lois aux disponibilités budgétaires.

Enfin, le parlement a le droit d'interpeller le gouvernement sur l'exécution du budget.

5. Les procédures spéciales

En cas d'extrême urgence, le gouvernement peut, à des conditions strictes, dépasser le budget.

Il doit s'agir de cas d'urgence dans des circonstances exceptionnelles et imprévisibles. La délibération doit immédiatement être communiquée à la Chambre et à la Cour des comptes.

Une loi doit ratifier le dépassement.

Lorsque les dépenses dépassent 200 millions de FB, il faut la compenser par la suppression d'autres crédits et l'exécution des dépenses est soumise au dépôt du projet de loi.

Le ministre des finances peut aussi, à titre exceptionnel, faire une avance de trésorerie mais la Cour des comptes peut refuser de délivrer un visa ou n'accorder qu'un visa provisoire soumis à un projet de loi déposé.

Le visa définitif n'est délivré qu'après approbation par la Chambre du projet de loi.

Les fonds budgétaires : ils sont une exception à la non-affectation des recettes et sont liés aux crédits variables. Les dépenses des fonds ne peuvent pas excéder l'ensemble des recettes des fonds. Ils ne peuvent être créés que par la loi et ne peuvent être alimentés par des crédits budgétaires dissociés ou non. Ils ont trait à des opérations pluriannuelles.

6. La loi des comptes

Le budget est une prévision. Le plus tôt possible après la fin d'un exercice budgétaire il est procédé par la Cour des comptes à une estimation de la réalisation du budget. Les parlementaires reçoivent une information détaillée sur les dépenses de l'année écoulée, y compris les dépenses urgentes. Ils peuvent ainsi exercer un contrôle strict avant de donner quitus au gouvernement à travers la loi des comptes. ■

La Cour des comptes

Missions

- › Au niveau des missions, la Cour des comptes a une triple compétence. Il y a d'abord le contrôle financier de l'Exécutif. Il y a ensuite le contrôle de légalité. Et puis le contrôle du bon emploi des deniers publics, chose essentielle, puisque c'est la Cour des comptes qui informe régulièrement le parlement du bon ou du mauvais usage par l'Exécutif des deniers publics.

La Cour des comptes joue un peu, dans le cadre des deniers publics, de l'utilisation des deniers publics, le rôle de l'audit externe dans le cadre de sociétés privées, le but étant chaque fois d'améliorer le fonctionnement, d'améliorer la gouvernance et donc, à l'appui du Parlement, de veiller à ce principe qui me paraît fondamental : faire en sorte que l'argent public soit utilisé au mieux dans l'intérêt de la population.

M. Viseur, Belgique

- › En fait, la Cour des comptes n'exerce aujourd'hui qu'un contrôle comptable et, je l'ai dit, elle ne fait pas ressortir l'efficacité et l'efficacités. Ce qu'il faudrait trouver, c'est un autre organe qui procède à l'évaluation et dont le rapport soit annexé au rapport de la Cour des comptes, le tout adressé à l'Assemblée nationale, ce qui permettrait non seulement de faire la vérification comptable mais aussi de contrôler l'efficacité et l'efficacité des moyens mis à la disposition de l'Exécutif. *M. Bouaré, Mali*

Indépendance de la Cour des comptes

- › Le système belge rattache organiquement la Cour des comptes au parlement. De ce fait, le gouvernement est non seulement contrôlé par la Cour des comptes, mais il n'a aucun moyen de pression quant à la désignation et l'organisation de la Cour des comptes. Le budget de la Cour des comptes fait partie des dotations, et est donc indépendant du gouvernement. Et chacun des membres fait sa carrière, comme des magistrats, c'est-à-dire avec l'indépendance qui s'attache à la fonction. *M. Viseur, Belgique*

- › Ce qui est fondamental, c'est la notion même d'indépendance. Une fois que cette indépendance est acceptée, la pratique politique qui est derrière doit être de respecter absolument cette indépendance. *M. Delamare-Deboutteville, France*

Moyens

- › S'assurer du prestige et de la compétence technique des membres de la Cour des comptes est un élément essentiel d'équilibre dans un état de droit. Cela implique que la Cour des comptes doit disposer de moyens. Il faut que les membres de la Cour des comptes soient compétents; il faut qu'ils soient bien payés; et il faut que leur prestige dans l'Etat soit à la mesure de la mission capitale qu'ils exercent. *M. Viseur, Belgique*

Olivier DELAMARE-DEBOUTTEVILLE est administrateur au Sénat français depuis 1978. Il a été pendant sept ans à la Commission des finances au sein de laquelle il a dirigé l'équipe d'administrateurs qui assistent le Rapporteur général du budget pour préparer l'examen technique des lois de finances. Ayant quitté le Sénat pendant quatre ans, dont deux ans passés comme conseiller du Ministre de l'Economie et des finances, M. Jean Arthuis (1995-1997), il a réintégré le Sénat en janvier 2000 où il exerce les fonctions de conseiller à la direction des relations internationales.

Le Parlement et le processus budgétaire : le cas du Parlement français

M. Olivier Delamare-Deboutteville, Conseiller du Sénat français

Je voudrais tout d'abord remercier l'Assemblée nationale du Mali et l'Union interparlementaire pour l'initiative qu'elles ont prise d'organiser une conférence sur le processus budgétaire et le parlement, sujet qui est effectivement au cœur de l'activité des parlements.

Comme il vient d'être rappelé j'ai eu la chance au cours de ma carrière professionnelle de pouvoir concourir au processus budgétaire en tant que fonctionnaire parlementaire et comme conseiller du Ministre de l'économie et des finances. J'ai donc pu observer du côté législatif comme du côté exécutif la façon dont s'élabore le budget et les pouvoirs très inégaux dont disposent le parlement et le gouvernement.

Cette disproportion des moyens n'est bien évidemment pas satisfaisante. Ce constat a amené récemment le parlement de mon pays à réformer complètement son processus budgétaire avec un double objectif :

- moderniser la gestion publique pour réformer l'Etat;
- rénover le rôle du parlement dans le processus budgétaire.

Avant de vous en décrire rapidement le contenu, il me semble que ces deux lignes directrices de la réforme soulignent à quel point le processus budgétaire repose sur un double paradoxe parlementaire mais aussi gouvernemental.

Paradoxe parlementaire tout d'abord

Le vote des lois de finances est l'acte fondateur de la démocratie parlementaire. Pour ce qui concerne la France, ses principes sont inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 14 indique que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». L'article 15 ajoute que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Rôles respectifs du parlement et du gouvernement

- ▶ Il faut que les députés, quels qu'ils soient, prennent conscience qu'ils constituent un pouvoir face aux autres pouvoirs, à savoir le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire; pas nécessairement antagonistes mais des pouvoirs complémentaires. *M. Baddji, Sénégal*
- ▶ Le budget est l'expression d'une politique, celle du gouvernement, mais d'un gouvernement soutenu par une majorité et qui respecte son opposition parlementaire.
Si on voulait synthétiser en deux mots les rapports entre les rôles respectifs du gouvernement et du parlement, on pourrait dire « responsabilité » et « respect ». D'un côté, le gouvernement doit préparer et exécuter les lois de finances avec efficacité et transparence; de l'autre, le parlement doit autoriser l'impôt et voter les dépenses en disposant des moyens d'un véritable contrôle de l'action du gouvernement. *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ Le budget, c'est l'affaire de l'Exécutif. Quel que soit le pays, généralement, c'est toujours l'Exécutif qui a l'initiative du budget, le parlement n'intervenant qu'après, évidemment. *M. Benbaizja, Algérie*

L'affirmation concrète de ce principe trouve une application quantitative frappante. Le nombre de jours consacrés à l'examen de la loi de finances initiale est considérable. Il est certes limité par la Constitution à 70 jours mais il faudrait leur ajouter le travail des commissions, les auditions multiples, la préparation des rapports dont la publication représente pour le seul Sénat un volume de plus de 9.000 pages imprimées chaque année. Il faudrait également y ajouter le temps et les efforts consacrés aux autres lois de finances, loi de finances rectificative, loi de règlement mais aussi aux textes fourre-tout comme les lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF) ainsi qu'à la loi de financement de la Sécurité sociale. Il faudrait prendre en compte le temps du contrôle. Bref, le processus budgétaire est bien indiscutablement le temps majeur de la démocratie, l'apogée de l'engagement parlementaire.

Pourtant, qui n'a pas constaté une certaine impuissance qui faisait dire à M. Jean Arthuis, ancien ministre de l'Economie et des finances lors du débat sur la réforme : « nous sommes aujourd'hui à la limite de la dérision. L'exercice de la loi de finances est devenu un rituel formel pour l'Exécutif, une frustration pour les parlementaires et, sans doute, une illusion pour les citoyens. » Déjà, en son temps, le Président Edgar Faure avait stigmatisé le processus qu'il décrivait en trois mots définitifs : « Léthargie, Litanie, Liturgie ».

Comment ne pas souligner également la disproportion des moyens humains, matériels, de traitement de l'information statistique, des possibilités de simulation macro- ou micro-économiques entre un parlement et un gouvernement.

Mais le paradoxe existe aussi pour le gouvernement

Là aussi le processus budgétaire occupe une place majeure. Il débute chaque année dès le mois de janvier. L'encre à peine sèche de la loi de finances promulguée le 31 décembre, on met en chantier le budget de l'année à venir, on modifie par des arrêtés d'annulation et des décrets d'avances l'autorisation qui vient d'être donnée par le parlement, on prépare les collectifs qui régulariseront ces changements et prendront en compte les incidences financières des événements imprévus en cours d'exercice.

La loi de finances est aussi le moment privilégié de l'expression d'une politique du gouvernement et des moyens qu'il va lui consacrer. Son vote n'est-il pas le moyen d'expression du soutien de la majorité parlementaire qui renouvelle ainsi solennellement son approbation de la politique du gouvernement ?

Pourtant là aussi que de frustration ! Chacun ici connaît la rigidité extrême d'un budget. Le poids des charges incompressibles est prédominant. Je ne citerais à titre d'illustration non exhaustive que ceux de la fonction publique et de ses rémunérations, des fonctions régaliennes (justice, armée, police...), celui de la dette, des actions sociales de solidarité ... Dans ce contexte de charges obligatoires il est évident que la marge de manœuvre annuelle pour les mesures nouvelles qui expriment l'orientation et l'affirmation d'une politique, est extrêmement faible. De l'ordre de quelques dizaines de milliards de francs pour la France. Tous les ministres des finances sont confrontés à cette gestion de la rareté qui ne peut créer que des frustrations et des tensions entre ce ministère et les ministères « dépensiers ».

Enfin, la complexité de la composition du budget en fait un ensemble presque intouchable. La discussion parlementaire est ainsi conçue comme une guerre de tranchée pendant laquelle le gouvernement maintient autant que faire se peut une position inexpugnable. Si la marge de manœuvre du gouvernement est très limitée que dire des miettes que le parlement est susceptible d'obtenir !

Il était donc vital pour la démocratie de rénover profondément la discussion budgétaire. La nouvelle organisation devrait permettre de remédier à deux faiblesses manifestes du cadre budgétaire :

- le contrôle de l'efficacité de la dépense publique est lacunaire; les gestionnaires ne sont pas aujourd'hui tenus à un compte rendu mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés;
- le parlement reste cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits, sur leur taux d'évolution et leur taux de consommation.

Recherche d'un équilibre entre la majorité et l'opposition

- ▶ L'opposition veille à ce qu'il n'y ait pas de déviation, à ce que l'argent soit bien géré. *M. Guerbi, Algérie*
- ▶ Le rôle de l'opposition est évidemment fondamental, parce qu'une majorité est toujours encline à soutenir le gouvernement. Et elle est là pour ça, de toute façon, donc c'est parfaitement légitime. Il n'y a pas de liberté sans critique. C'est Beaumarchais qui faisait dire ça à Figaro. Il faut que les droits et les moyens de l'opposition puissent être garantis, généralement dans le règlement de chaque Assemblée, pour assurer sa participation en tant que rapporteur, par exemple, pour un certain nombre de textes, mais aussi son accès à l'information, son droit de parole. *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ Comment assurer l'équilibre entre opposition et majorité ? J'ai tendance à dire que c'est d'autant plus facile d'assurer cet équilibre lorsque la majorité actuelle sait qu'elle deviendra un jour l'opposition et que l'opposition a quand même comme vocation première de devenir un jour la majorité, ce qui facilite le respect des uns à l'égard des autres.
Il est important de faire en sorte que la composition des bureaux des assemblées soit proportionnelle aux groupes politiques. (...) En ce qui concerne la création des commissions d'enquête, il faut trouver un système assurant un équilibre entre majorité et opposition. Dire que dès que l'opposition le demande, une commission d'enquête doit être créée, c'est excessif. Parce que dans tous les pays du monde, ça bloquerait le fonctionnement du système. Dire qu'un certain nombre – comme par exemple un tiers de l'Assemblée – suffit pour la création de commissions d'enquête, même si on peut limiter le nombre de commissions d'enquête pouvant fonctionner simultanément, c'est peut-être une bonne formule. *M. Visieur, Belgique*

1. Une réforme de la gestion publique

La réforme de gestion publique consiste à passer d'une logique de moyens – une fonction collective était censée être remplie si l'on y affectait un certain montant du budget, la réglementation donnait la marche à suivre pour le dépenser – à une logique de résultat. De ce point de vue, la réforme de la nomenclature budgétaire constitue une avancée essentielle.

Au lieu des 848 chapitres de la nomenclature précédente, les crédits seront regroupés au sein de programmes ministériels fongibles au sein desquels les crédits pourraient être redéployés par les gestionnaires. Ces programmes seront regroupés en missions qui pourront être interministérielles. A terme, 150 à 200 missions et programmes expliciteront avec clarté les objectifs fixés par le gouvernement et répondront aux besoins réels des françaises et des français.

Deuxième point, la budgétisation est articulée autour de la responsabilisation des gestionnaires et du contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

La globalisation et la fongibilité des crédits ont pour corollaire un certain nombre de contreparties exigées des ministères. Compte tenu des missions ou fonctions qui sont les leurs, les gestionnaires de programmes doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus. Les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Les annexes explicatives par ministère accompagnant le projet de loi de finances doivent être complétées par un projet annuel de performances précisant notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Symétriquement, doivent être joints au projet de loi de règlement des « rapports annuels de performance », faisant notamment connaître, « par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés, la gestion des autorisations d'emplois ». L'Etat devra également mettre en place une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

En un mot il s'agit de rendre les gestionnaires du budget de l'Etat plus libres, plus responsables. Mais on leur demande en contrepartie d'engager leur responsabilité sur des résultats, de développer la transparence de leur gestion et de généraliser l'évaluation des politiques. Evaluation elle même facilitée par la fixation d'objectifs et d'indicateurs de résultats.

Ce renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la stratégie économique se traduit par l'enrichissement du rapport économique, social et financier, joint au projet de loi de finances, et par son inscription dans une perspective pluriannuelle, ce qui constitue une innovation importante.

J'en viens au second objectif de la réforme qui est de renforcer les moyens et le rôle du parlement.

2. Renforcer le rôle et les moyens du parlement

L'idée globale de la réforme est de mieux associer, de mieux informer le parlement à tous les stades de la procédure budgétaire et de lui donner les moyens d'intervenir efficacement lors de l'examen du budget et lors de son contrôle.

Au stade de la préparation de la loi de finances, l'information transmise au parlement est accrue. Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est institutionnalisé. Ce DOB me paraît particulièrement important. Il permet, en milieu d'année, de faire un bilan d'étape de l'exécution du budget et de tracer les perspectives économiques et financières d'élaboration du budget de l'année à venir. Je vous rappelle que sans ce débat le parlement ne recevait pas ou peu d'information sur le budget voté et exécuté par le gouvernement avant la loi de règlement ou, en cas de modification en cours d'année, que lors de l'examen d'une loi de finances rectificative.

Lors du dépôt du projet de loi des finances (PLF), le gouvernement devra transmettre davantage d'informations notamment, pour ne citer que deux exemples marquants :

- une présentation à structure constante du PLF;
- une présentation en deux sections fonctionnement / investissement des dépenses et des recettes de l'Etat.

De même, il faut améliorer l'information du parlement sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat. C'est à dire, au-delà du budget de l'année, il faut disposer d'informations sur le bilan de l'Etat en actif comme en passif. De ce point de vue la Cour des comptes est investie d'une nouvelle mission de certification des comptes de l'Etat. On est loin cependant encore d'une véritable comptabilité patrimoniale.

Par ailleurs, le parlement doit être plus étroitement associé à l'exécution budgétaire via des procédures d'information ou d'avis obligatoires des commissions des finances, par exemple sur les motifs des dépassements de crédits évaluatifs, ou sur les mouvements réglementaires de crédits intervenus pendant l'année.

Une autre façon d'augmenter le rôle du parlement est de soumettre le budget et les comptes au principe de sincérité. Pour le budget, l'obligation de sincérité s'entend comme l'obligation de présenter l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat « de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et de prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Cela signifie que si l'on admet les aléas économiques. Par exemple l'incidence sur l'économie des événements du 11 septembre 2001 aura nécessairement un effet sur le budget. Pour autant l'application de ce principe de sincérité devrait empêcher les manipulations des prévisions de recettes et de dépenses. C'est tout au moins l'intention qui est poursuivie.

L'une des principales critiques que l'on faisait à juste titre était la limitation extraordinaire du droit d'amendement parlementaire lors de l'examen du budget. Le parlementarisme rationalisé prohibait les amendements ayant pour conséquence de diminuer les ressources publiques ou bien de créer ou de majorer une charge publique. Ce qui signifiait en pratique qu'un amendement parlementaire non accepté d'avance par le Gouvernement avait très peu de chance d'être retenu. Ces règles ont été modifiées dans le sens d'un élargissement. Est désormais recevable un amendement parlementaire modifiant, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes. Le parlement regagne ainsi le droit d'exprimer des priorités dans l'affectation des crédits qui ne soient pas celles du gouvernement.

Dernier point, les pouvoirs des commissions des finances et de leurs membres sont élargis. Les commissions des finances sont investies de la charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

Pour mener à bien cette mission, les présidents, rapporteurs généraux et spéciaux des commissions des finances disposent de pouvoirs élargis. J'en citerais quelques-uns :

- droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif;
- droit d'auditionner toute personne, les personnes sollicitées devant accepter de répondre aux questions dès lors que leur audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission des finances, et étant déliées du secret professionnel;
- possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête, dont les conclusions doivent être remises dans un délai de huit mois.

Enfin, pour contraindre le gouvernement en tant que de besoin, est instituée une procédure de référé : saisi par le président d'une commission des finances, en cas de non communication de renseignements demandés dans le cadre d'une mission de contrôle ou d'évaluation, le juge administratif pourra ordonner en référé à une personne morale investie des prérogatives de puissance publique la communication sous astreintes des informations demandées.

En conclusion, il faut souligner que cette réforme est un véritable défi pour le parlement. La transparence budgétaire ne deviendra, en effet, une réalité qu'au prix d'un contrôle parlementaire strict. Une contre-expertise indépendante doit être mise en place pour mener des études économiques propres aux assemblées. Des liens plus étroits doivent être tissés avec la Cour des comptes. Les rapporteurs et, d'une manière plus générale, les commissions permanentes devront user de la totalité de leurs pouvoirs de contrôle des gestionnaires et des administrations. ■

Améliorer la contribution du parlement au processus budgétaire

Donner des moyens au parlement

- ▶ On dit parfois chez nous que la démocratie coûte cher. Mais je pense que la démocratie qui consiste à donner de véritables moyens pour réaliser les équilibres, ça ne coûte pas cher par rapport à la volonté d'assurer une plus grande transparence et une plus grande efficacité. *M. Viseur, Belgique*

Un budget pour le parlement

- ▶ Il est tout à fait essentiel que le parlement puisse déterminer son budget, avec responsabilité, sous son contrôle interne; que ce contrôle et l'emploi de ses fonds se fassent dans la transparence, bien évidemment. Cela me paraît essentiel pour passer de la démocratie formelle à la démocratie réelle. La pratique gouvernementale qui peut consister à affecter les sommes nécessaires au Parlement au compte-gouttes et sous pression est tout à fait inadmissible. *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ Au Mali, dans notre souci d'indépendance pour mieux contrôler l'Exécutif, nous avons même voulu un budget indépendant. Au Mali, la loi le stipule donc que le budget de l'Assemblée est adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale. L'Assemblée adopte son budget et l'insère au budget de l'Etat. A ce niveau donc, il n'y a pas de négociation, il n'y a pas d'arbitrage. C'est ça l'esprit de la loi. Mais dans l'exécution, les difficultés apparaissent. Le parlement n'est pas un service de recettes. Alors l'unicité de caisse étant prônée, le parlement ne faisant pas de recettes et le parlement ne participant même pas à l'orientation des dépenses, la question des moyens se pose. Alors, le parlement a-t-il les mains libres pour vraiment s'octroyer un budget adéquat nécessaire à la réalisation de ses objectifs et ses ambitions ? *M. Bouaré, Mali*

De l'assistance technique

- ▶ Les députés, quels qu'ils soient, doivent profiter des moyens. Qu'ils soient de l'opposition ou qu'ils soient de la majorité, il faut qu'ils aient les moyens mis à la disposition de l'Assemblée de répondre, d'exercer pleinement leur activité. *M. Boukpepsi, Togo*
- ▶ Pour que le parlement puisse exercer réellement sa mission, il doit être doté de moyens techniques suffisants. Donc, toutes les logiques budgétaires tendent à conférer au parlement l'assistance technique nécessaire – indépendante évidemment du gouvernement. (...) Si l'assistance technique est fournie par le gouvernement, il n'y a plus d'indépendance. *M. Viseur, Belgique*
- ▶ Nous avons besoin d'experts. (...) Nous avons besoin de personnel expérimenté comme assistants parlementaires. Cela est absolument nécessaire. *M. Bouaré, Mali*
- ▶ Les besoins humains sont évidemment au centre du rôle du parlement, dans le processus budgétaire. Et il faut impérativement que le parlement, et notamment ses commissions des finances – s'agissant du débat budgétaire – disposent d'une capacité d'expertise autonome et de bon niveau. Cela peut consister à développer une fonction publique parlementaire compétente, apolitique et que cet apolitisme soit garanti par un statut et que ce statut soit respecté. On peut aussi avoir recours à l'expertise extérieure (universitaires, économistes, autorités indépendantes.) *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ De notre point de vue, un député qui n'a pas la possibilité de maîtriser, d'exploiter les dossiers qui lui sont soumis, notamment la loi de finances qui comprend le budget, est complètement désarmé. Nous avons donc besoin d'hommes d'expérience. (...) Au Sénégal, je pense à une structure qui pourrait être encadrée par d'anciens inspecteurs des finances ou d'anciens fonctionnaires qui ont eu à assumer des responsabilités importantes. *M. Baddji, Sénégal*



De l'assistance aux groupes politiques

- ▶ Les groupes parlementaires, donc les groupes des différents partis, reçoivent, proportionnellement au nombre de votes recueillis, une dotation destinée à s'équiper techniquement et matériellement. Les services du parlement sont des services qui sont à la disposition de tous les membres, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, pour leur apporter une aide technique. *M. Viseur, Belgique*
- ▶ Il me semble également qu'il faille donner les moyens (...) aux groupes politiques, pour qu'ils puissent traiter de ces problèmes généraux au nom des parlementaires qui les constituent. *M. Delamare-Deboutteville, France*

Des formations

- ▶ Les représentants à l'Assemblée ne sont pas suffisamment outillés pour examiner le budget. (...) Une formation s'impose (...) pour donner les outils nécessaires aux députés pour bien examiner le projet de budget. *Mme Compaoré, Burkina Faso*

Une rémunération conséquente

- ▶ Ce que l'on a constaté au fur et à mesure des années, et surtout durant les 20 dernières années, c'est la professionnalisation de la fonction de parlementaire, ce qui implique deux choses : d'abord, le rémunérer convenablement, parce que s'il joue un rôle professionnel – et c'est important, parce qu'il est une courroie de transmission naturelle entre les préoccupations des citoyens et l'Etat – il doit avoir une rémunération convenable. *M. Viseur, Belgique*

Un accès à des instruments d'analyse

- ▶ On sait à quel point il est important de disposer des instruments qui permettent de traiter les données que l'on reçoit. Je pense notamment aux données statistiques et au traitement de l'information. (...) Il y a également une fonction d'étude qui peut être confiée aux groupes politiques dans l'intérêt de tous les membres participants. *M. Delamare-Deboutteville, France*

La création d'une fonction publique parlementaire

- ▶ Cette fonction publique a un avantage; elle est, de par ses fonctions, totalement apolitique et au service de l'ensemble des parlementaires. Et elle a un statut spécifique pour cela. Cela ne signifie pas qu'on cherche à recruter des gens qui n'ont pas d'opinion politique, parce que dans aucun pays du monde, on n'en trouverait, sauf des cas d'espèce ! ... Quand un fonctionnaire est au service des députés ou des sénateurs, il est au service de l'ensemble des députés et de l'ensemble des sénateurs, sans aucun a priori politique. Et il intervient comme doivent intervenir les conseillers, c'est-à-dire avec son apport technique de technicien de la loi ou de technicien d'un sujet, mais aussi en mettant en garde le député ou en attirant son attention sur le contexte politique, social, d'une mesure. Le bon conseiller, encore une fois, ce n'est pas celui qui va nécessairement abonder dans le sens du politique mais celui qui va lui dire les inconvénients et les avantages de telle ou telle solution. *M. Delamare-Deboutteville, France*

Tisser des liens avec...

L'administration

- ▶ L'administration dépend de l'Exécutif et fait ce que le pouvoir, ce que le Conseil des ministres lui demande de faire. Mais l'administration a une vocation d'objectivité dans les réponses qui sont fournies. L'administration n'assume pas la responsabilité politique des réponses qui sont fournies, mais elle se porte garante de l'exactitude technique des réponses qui sont ainsi proposées. Je pense qu'il est important de voir comment organiser le dialogue entre administration et parlement, avec le filtre de politique du gouvernement, mais permettant quand même une objectivation d'un certain nombre de situations. *M. Viseur, Belgique*



- ▶ Ce qui est important, c'est l'attitude de l'Exécutif, y compris l'administration, sa volonté de donner des réponses, d'aller avec une information complète devant les commissions... *M. Adamolékun, Banque mondiale*
- ▶ Notre administration garde encore des stigmates d'un certain régime jacobin, de centralisation excessive. Et c'est la raison pour laquelle, comme l'avait souhaité un des intervenants, il est difficile au parlement, notamment aux députés, d'obtenir directement de l'Administration des informations. Or l'information, comme on l'a dit, est capitale. *M. Baddji, Sénégal*
- ▶ Le contrôle des recettes implique également des relations directes entre la Commission des finances et l'Administration chargée d'exécuter cette perception des recettes. Et on peut donc imaginer des séances qui peuvent être annuelles ou bi-annuelles et au cours desquelles le Parlement et les parlementaires sont amenés à interroger les responsables chargés de la perception des impôts et de discuter avec eux des améliorations législatives possibles pour assurer une perception plus adéquate de l'impôt. C'est une culture de dialogue entre Administration et Parlement qui est assez fructueuse lorsque on peut l'implanter. Par exemple, s'il y a une direction générale des impôts, le directeur général des impôts doit pouvoir être entendu par le Parlement.
Il y a aussi une relation très particulière, c'est que la plupart de vos pays ont, je pense, des banques nationales. La relation économique entre le parlement et le gouverneur de la banque nationale, les explications données par la banque nationale, le fait que toutes les banques nationales aient des services d'études souvent extrêmement pointus et indépendants de l'autorité de l'Exécutif, tout cela permet d'avoir un dialogue fructueux et d'avoir des références par rapport à l'évolution économique et donc budgétaire de la situation du pays. Et cela donne petit à petit une architecture des relations entre pouvoirs qui est une architecture équilibrée, tout en valorisant le rôle des parlements. *M. Viseur, Belgique*

La nécessité d'une information claire et précise

Trop ou pas assez d'information

- ▶ En général, on nous présente une masse de documents que nos députés, tout seuls, ne peuvent pas exploiter, même si on leur donnait trois mois. *M. Baddji, Sénégal*
- ▶ Les parlementaires sont souvent submergés de documents dont la masse même les rend inexploitable. C'est une méthode classique : on sait très bien que trop d'information tue l'information. Il faut donc faire pression sur le gouvernement pour qu'il élabore des documents clairs, simples, qui permettent de juger de sa politique et de ses choix. *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ Trop d'information nuit à une information relativement claire. Dans mon pays, il n'est pas rare que le budget se présente sous la forme de documents de 3, 4, 5 ou 10.000 pages. On ne peut pas demander à un parlementaire - d'ailleurs, on ne le demande pas non plus aux membres de l'Exécutif - de lire, de comprendre, d'analyser les 10.000 pages. Un des éléments importants, c'est donner une information parfaitement claire (...) qui, avec un nombre de pages minimum, permet au parlementaire de se faire une opinion générale du budget et, à travers le budget, de la politique du gouvernement. *M. Viseur, Belgique*
- ▶ Les députés qui cherchent à contrôler l'action gouvernementale font face à plusieurs blocages, dont la rétention de l'information. On n'ouvre pas assez suffisamment les portes aux députés. *Mme Bivongo, Cameroun*

Accès à des sources indépendantes d'information

- ▶ En matière de budget, les moyens de prévision macro-économiques sont un élément fondamental. Aujourd'hui encore, les parlements dépendent trop des instituts de statistiques ou des directions de la prévision de l'Exécutif et n'ont pas les capacités propres d'évaluer les conséquences de leurs propres hypothèses macro-économiques. Et indiscutablement, là, il y a un investissement fort à faire. *M. Delamare-Deboutteville, France*



Une meilleure présentation de l'information

- ▶ Grâce à l'intervention de l'Assemblée nationale, le budget du Mali est aujourd'hui présenté sous forme de budget-programme. Et cela nous aide beaucoup à mieux comprendre le budget et son exécution. *M. Sako, Mali*
- ▶ A titre d'illustration, les annexes explicatives par programme ministériel doivent indiquer clairement les objectifs qui sont visés par le programme, les résultats attendus, les moyens mis à disposition pour la réalisation de ces objectifs. On doit adjoindre à ces programmes des indicateurs de résultat précis qui permettent ensuite de procéder à l'évaluation des politiques. Même si on ne rentre pas dans le détail technique d'un projet et qu'on dispose de ces grands indicateurs – objectifs, résultats, indicateurs permettant l'évaluation – on peut déjà avoir une vision claire et simple d'une politique. *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ Les travaux de la Commission des finances sont sanctionnés par un rapport général qui est remis à chaque député. Ce rapport ne permet pas à l'ensemble des députés de cerner tous les problèmes du budget, si bien que nous estimons que leur vote n'est pas un vote en pleine connaissance de cause (...) C'est pour cela que nous avons tenté, depuis l'année dernière, une expérience qui consiste à diviser la Commission des finances en sous-commissions lorsque nous recevons le budget de l'Etat: Chaque sous-commission doit examiner en profondeur les budgets d'un certain nombre de ministères. Cette réforme permet de faire des « rapports spéciaux ». Vous avez un document d'environ 300 pages, uniquement des rapports spéciaux, (un rapport spécial sur chaque ministère) et un rapport général d'une cinquantaine de pages, qui est le rapport général qu'on faisait avant la réforme. Cette réforme nous a permis de mieux mener les débats en plénière. Lorsque nous parlons d'un ministère, les députés se réfèrent au rapport spécial sur le ministère. Comme le gouvernement n'envoie pas les avant-projets de budget de chaque ministère, c'est le document final qui est envoyé (des chiffres agrégés qui ne peuvent pas exprimer ce qui se passe dans les départements.) *M. Bayili, Burkina Faso*

M. Oladipupo ADAMOLEKUN, ressortissant nigérian, est un expert de la gestion des affaires publiques à la Banque mondiale depuis 1987. Auparavant, il a enseigné pendant 18 ans au Nigéria comme professeur d'université, les huit dernières années comme professeur d'administration publique à l'Université Obafemi Awolowo, où il a aussi occupé les fonctions de Directeur de l'administration publique (1976-79) et Doyen de la Faculté d'administration (1979-81). Il a été fonctionnaire de l'administration publique au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (1975-76); fonctionnaire dans l'administration universitaire (1976-86); membre de commissions nationales et d'Etat et autres instances chargées des questions touchant aux affaires publiques nigérianes (1975-86); consultant à la Fondation Rockefeller, au Centre africain de formation et de recherches en administration publique pour le développement (CAFRAD) et aux Nations Unies.

Renforcement du Parlement, cycle budgétaire et réduction de la pauvreté

Exposé de Steven Langdon, Banque mondiale, présenté par
M. Oladipupo Adamolékun, Expert, Banque mondiale

“ Nous sommes convaincus que la stratégie visant la réduction de la pauvreté requiert un nouveau type de gouvernance, associant une démocratie locale vivante, une participation plus pertinente des élus locaux, une implication plus stratégique des parlementaires et de la société civile dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement. ”

Mme Jocelline Bazile-Finley, Représentante résidente du PNUD

1. Le cycle budgétaire

- Intègre une série d'activités de gouvernance pour façonner la planification financière et l'exécution budgétaire.
 - Définit les grands choix économiques quant aux priorités du secteur public.
 - Arrête les types de dépenses et de recettes, définissant ainsi l'avenir de certains secteurs et services.
 - Influe sur la répartition des recettes et le changement social
 - A un impact sur le niveau global de l'activité économique à travers la demande globale, l'inflation, l'investissement
- a) Les éléments du cycle :
- contrôles internes du cycle budgétaire (souvent à travers le Ministère des finances);
 - audits internes et rapports de gestion;
 - gestion de trésorerie/de la dette souvent privilégiée, en raison d'une approche budgétaire axée sur la trésorerie du fait d'un endettement extérieur massif;
 - en outre, phases externes du cycle - planification, autorisation/examen détaillé des dépenses, rapports financiers, audits indépendants, transparence des résultats de ces actions;
 - le rôle du parlement peut être central dans ces domaines.
- b) Rôle du parlement :
- forum de débat sur les objectifs : les commissions parlementaires suivent, examinent, évaluent et suggèrent;
 - les questions orales et les auditions spéciales scrutent l'action des ministres;
 - les commissions structurent l'apport des citoyens dans tout le pays avant et après l'adoption du budget;
 - la Commission des comptes publics, avec la Cour des comptes, a une fonction de surveillance;
 - éléments de base à améliorer : i) le cycle d'élaboration, d'exécution et d'évaluation budgétaire est un moyen très efficace d'associer les citoyens et le parlement à la définition des priorités de l'action publique; ii) instrument crucial à employer pour œuvrer à la réduction de la pauvreté; iii) particulièrement efficace si le cycle budgétaire couvre plusieurs années.
- c) Pourquoi le rôle du budget est-il si crucial ?
- Le cycle budgétaire touche tous les aspects de l'action publique dans la durée.
 - La comptabilité et l'évaluation détaillées produisent des points de repère annuels.
 - Ainsi les anomalies sont difficiles à occulter, les carences sont systématiquement révélées grâce à l'utilisation de points de repère.
 - L'intégration du cycle accroît les chances que les problèmes soient détectés, rend possibles certains choix.

Amélioration de la gestion du secteur public : quelques enseignements tirés de l'expérience

M. Oladipupo Adamolékun, Expert, Banque mondiale

- ▶ Faire coïncider le rôle et les moyens de l'Etat, en privilégiant les fonctions de base de l'administration publique, est une première étape essentielle pour accroître l'efficacité du secteur public.
- ▶ L'une des manières d'améliorer la gestion du secteur public consiste à axer les réformes sur l'élaboration des politiques, la prestation de services et la transparence.
- ▶ Le point de convergence de ces trois éléments est le budget. Aussi améliorer la gestion du budget (c'est-à-dire la mobilisation, l'affectation et l'utilisation des ressources) est-elle une priorité dans la réforme de la gestion du secteur public.
- ▶ Le recrutement et l'avancement au mérite, la formation permanente à la gestion, le renforcement des compétences, et des niveaux de rémunération intéressants par rapport à ceux du secteur privé (il faut ici s'appuyer sur des éléments de comparaison appropriés) sont indispensables à une fonction publique efficace.
- ▶ Une certaine dose de culture contractuelle, sous-tendue par des indicateurs de résultats vérifiables, accroît nettement l'efficacité opérationnelle des organisations du secteur publiques.
- ▶ Pour que la réforme de la gestion publique soit couronnée de succès, il faut notamment un leadership fort et persévérant au niveau politique et technocratique, un travail diagnostique participatif, une stratégie complète assortie d'une programmation appropriée, l'information continue, l'éducation et la communication, et le contrôle et l'évaluation systématiques.
- ▶ La participation publique par l'intermédiaire d'institutions locales autonomes et des dispositifs décentralisés de gestion du développement est indispensable à une mise en oeuvre efficace et est le gage de la pérennité des programmes et projets de développement.
- ▶ Promouvoir les partenariats entre les secteurs publics, les entreprises et la société civile par des moyens concrets comme les dispositifs consultatifs entre secteur public et secteur privé contribue amplement à l'amélioration de chacune des trois fonctions fondamentales du secteur public.
- ▶ Elaborer un programme de réforme de la gestion du secteur public est certes une action souhaitable et avisée mais la mise en oeuvre de pareil programme est souvent délicate, particulièrement dans les pays en développement dont les capacités institutionnelles sont au départ insuffisantes. Pour la plupart de ces pays, la marche à suivre consiste à opérer des améliorations progressives pouvant conduire à l'instauration d'un « cercle vertueux » d'efficacité du secteur public.
- ▶ L'amélioration de la gestion du secteur public est le résultat d'un effort constant. *Aussi la persévérance est-elle cruciale.* Il faut aussi prêter attention aux liens étroits qui lient cet effort à la croissance économique et à la stabilité politique, autant d'éléments qui, en dernière analyse, déterminent la qualité du secteur public dans tous les Etats modernes - industrialisés, en transition ou en développement.

2. Amélioration de la politique économique

- Certains analystes disent que les parlements ne savent que dépenser et, partant, qu'ils dégradent l'efficacité budgétaire.
 - Des indications récentes glanées dans nombre de pays démentent cette affirmation.
 - Impact parlementaire pour améliorer la stratégie économique : efforts de transparence pour accroître l'intégrité; création d'un consensus autour des politiques macro-économiques; plus grandes possibilités d'action pour les initiatives locales.
- a) Transparence et intégrité :
- initiatives africaines récentes pour accroître la transparence du cycle budgétaire de manière pragmatique;
 - la transparence perçue comme urgente pour parvenir à l'intégrité, à une participation large, à de meilleurs résultats économiques et à la réduction de la pauvreté;
- les commissions parlementaires jouent généralement un rôle de pointe dans le soutien à ces initiatives, principalement la Commission des finances et celle des comptes publics.
- b) Forger le consensus et dialoguer avec les citoyens :
- les parlementaires peuvent veiller à ce que le processus budgétaire serve à accroître l'intégrité et à améliorer les résultats économiques s'ils associent la société civile à la gouvernance, contrebalançant ainsi les groupes privilégiés;
 - les forums économiques nationaux sont un autre moyen de forger le consensus, voir l'exemple sud-africain;
 - en outre, liens directs avec le processus budgétaire traitent par l'intermédiaire des autorités locales - auditions des commissions des assemblées locales, par exemple
- Ghana :
- les commissions parlementaires sont arrivées à un accord sur les dossiers délicats, la TVA, par exemple;
 - consensus sur la stabilité macroéconomique grâce au Forum économique national et aux initiatives d'ouverture;
 - les organisations non gouvernementales ont beaucoup contribué à la décentralisation du Nord.
- Ouganda :
- forte croissance du PIB mais fortes interrogations sur l'intégrité - La Commission des comptes publics et la Commission des entreprises publiques prennent l'initiative; les motions de censure au Parlement sont cruciales;
 - la participation de la société civile à la planification budgétaire est un élément clé; la transparence de l'information est nécessaire à cette fin.
- c) Renforcer le tissu social :
- Les parlements peuvent aider à accroître le capital social;
 - « Les caractéristiques de l'organisation sociale... qui peuvent améliorer l'efficacité de la société en facilitant les actions coordonnées... Les réseaux d'action civique sont une forme essentielle de capital social : plus ils sont denses dans une collectivité, plus ses membres seront en mesure de coopérer dans l'intérêt collectif. » (Putnam)

Rendre compte aux citoyens, forger le consensus et prendre en compte leur besoins

Faciliter l'accès à l'information sur l'activité parlementaire publique

- ▶ L'outil de la communication est tout à fait indispensable pour un Parlement, pour rendre compte aux citoyens de son action. Mais également, en exprimant son opinion, pour influencer sur le Gouvernement et faire sentir sa différence.
Si le parlement est bien informé, son devoir est de retransmettre cette information aux citoyens sous deux aspects : l'explication de la politique choisie par le Gouvernement, par le pays, et c'est normal que la majorité la retransmette. (...) Mais aussi, deuxième aspect fondamental, les moyens de communication permettent une analyse critique indique que les aspirations des électeurs remontent également vers le gouvernement par l'intermédiaire de ses représentants. *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ Le Parlement camerounais, la majorité et l'opposition confondues, après les débats en commission, organise des débats télévisés, des séances de questions orales. C'est-à-dire que les députés, devant l'Assemblée nationale, posent directement des questions orales aux membres du gouvernement qui sont tenus de répondre devant cette Assemblée et face aux médias télévisés, ce qui oblige le gouvernement à faire beaucoup plus attention. Et c'est déjà une épreuve très difficile et délicate pour le gouvernement, de s'exprimer directement devant le peuple. *Mme Bivongo, Cameroun*
- ▶ Il faut aussi tenir compte de l'analphabétisme, et là utiliser au maximum les moyens de communication audiovisuels qui permettent d'améliorer les contacts et donc de les faciliter.
Quelqu'un a souligné à quel point le parlementaire est maintenant face à des électeurs de plus en plus exigeants. C'est un gros progrès de la démocratie de voir des électeurs qui demandent des comptes à leurs représentants. C'est un progrès, même si cela n'est pas toujours agréable. Moi, je suis, comme vous, parlementaire, et les interpellations de mes électeurs sont parfois très dures et très difficiles, mais c'est ça la démocratie. *M. Viseur, Belgique*

Tisser des liens avec la société civile pour refléter les besoins de la population

- ▶ Les meilleurs représentants de la société civile, ceux qui ont la légitimité pour la représenter, la légitimité globale pour la représenter, ce sont les élus du peuple. Il ne faut donc pas perdre de vue cet aspect-là. Autant la concertation avec la société civile et l'écoute de ses différentes appréciations d'un problème sont importantes, autant le parlement est le lieu d'expression légitime de la société civile. *M. Delamare-Deboutteville, France*
- ▶ En ce qui concerne les relations entre le Parlement et la société civile, quand il s'agit de l'étude de certaines grandes questions – telles que le code foncier, la charte pastorale, les questions d'éducation – avant que les lois ne soient présentées par le Gouvernement, des consultations ont eu lieu au niveau régional, qui ont regroupé l'ensemble de la société civile au niveau des différentes régions. C'est la synthèse de ces conclusions qui ont été renvoyées au niveau gouvernemental pour faire l'ossature de la loi. Donc, c'est pour dire qu'ici, la société civile contribue à la conclusion du débat parlementaire. *M. Traoré Mody Bo, Mali*
- ▶ La technique de l'audition sur certains problèmes – problèmes d'éducation, problèmes de santé, problèmes d'agriculture - est très importante pour amener les deux, Parlement et société civile, à se reconnaître, à s'apprécier et à participer ensemble à une meilleure construction. Dans un certain nombre de cas, imposer dans les textes légaux une consultation préalable d'un certain nombre d'éléments de la société civile, c'est apporter un plus à la discussion et enrichir le processus de prise de décision. *M. Viseur, Belgique*

3. Les parlements et la stratégie face à la pauvreté

- On pense généralement qu'il faut impérativement réallouer des fonds aux activités clefs (éducation, santé, par exemple).
- Quatre autres actions dans le cycle budgétaire sont tout aussi importantes : i) amélioration de la gestion macro-économique; ii) accroître l'efficacité du service public; iii) associer davantage les pauvres; iv) mettre l'accent sur les études d'impact et les indicateurs de pauvreté.

► Le Nigéria : un cas intéressant

- Fortes exportations pétrolières - 16 milliards de dollars E.U. - en 1979, par exemple.
- Mais choix économiques et sociaux contestables et gabegie administrative, d'où des taux de pauvreté en hausse passant de 27% en 1980 à 66% en 1996, déclin brutal de l'éducation et de la protection sociale.
- Problèmes de transparence/intégrité en ce qui concerne le budget : aucun rapport public de la compagnie pétrolière nationale, financement extrabudgétaire de projets dispendieux - besoins sociaux méconnus, aucun audit des dépenses.
- Exécution médiocre - sur le SIDA, par exemple.

Le nouveau gouvernement démocratique met l'accent sur :

- création d'un fonds d'atténuation de la pauvreté;
 - mais aussi suppression des fonds extrabudgétaires, unification du budget, remise en cause des contrats douteux (1 700 sur 4 000 ont été annulés, soit un gain d'un milliard de dollars E.U.);
 - examen des comptes de la Société nationale des pétroles et instauration de rapports mensuels - et nouvelles règles de passation de marchés, avec mise en concurrence;
 - bien des choses restent à faire : réforme du service public, meilleur suivi, associer davantage les populations pauvres.
-

- a) **Priorité à la stabilisation macroéconomique :**
L'échec de la stabilisation macro-économique fait ressortir des déséquilibres internes extrêmes (souvent lié aux chocs externes) qui se traduisent par une baisse du PIB, des taux d'inflation intérieure destructeurs et des crises dans les finances publiques qui, à terme, mènent à la dislocation des infrastructures publiques (routes, alimentation électrique, systèmes de sécurité, approvisionnement alimentaire) - voir la Tanzanie, l'Indonésie, le Ghana.
- b) **Associer les pauvres :**
- la plupart des parlements sont réticents à l'idée de travailler avec les petites associations de défense des pauvres;
 - il y a des exceptions - le Parlement sud-africain a mis au point un mécanisme de pétitions individuelles traitées par les parlementaires, donnant ainsi aux citoyens voix au chapitre;
 - mais la lutte contre la pauvreté doit tisser des liens avec les associations de défense des pauvres.
- c) **Édifier un service public efficace :**
- préoccupation première : l'argent dépensé se traduit-il par des bienfaits réels pour les populations pauvres ?
 - du fait des structures de nombre de budgets et de services publics, une bonne partie de l'argent public est « absorbée » par les traitements et avantages des fonctionnaires;
 - une vraie réforme en la matière exige un contrôle parlementaire sérieux et une évaluation de l'efficacité du service public.

La lutte contre la pauvreté

- ▶ La lutte contre la pauvreté passe par la lutte contre la corruption. *M. Adamolékun, Banque mondiale*
- ▶ Un des moyens de lutte contre la pauvreté, c'est de mobiliser le budget, notamment l'épargne nationale. Mais est-ce que le parlement peut jouer un rôle actif dans la mobilisation des fonds ? Et comment, sous quelle forme ?
Pour moi, la lutte contre la pauvreté, passe aussi par la formation et la création de grands ensembles sous-régionaux, de grands marchés sous-régionaux pour enfin réaliser la coopération Sud-Sud. (...) *M. Bougoudogo, Mali*
- ▶ En ce qui concerne la stratégie de réduction de la pauvreté, il semble que la participation des parlements ne soit pas au même niveau dans tous les pays. Je crois qu'il faut que les assemblées soient impliquées, ainsi que le secteur privé, la société civile. C'est un processus participatif. *M. Adamolékun, Banque mondiale*

- d) Le contrôle et l'évaluation sont cruciaux :
- les parlements ont la responsabilité d'évaluer les politiques et les programmes : les moyens mis à disposition sont-ils bien utilisés ? - mettre l'accent sur le contrôle, l'implication des populations pauvres, réinjecter les enseignements tirés de l'expérience acquise dans le cycle budgétaire;
 - nécessité de suivre en permanence les résultats pour les populations pauvres - les statistiques sur la pauvreté sont cruciales pour pouvoir comprendre puis agir utilement.

Conclusion d'ensemble

- le processus budgétaire est un outil clef pour le parlement;
- il peut être employé dans la lutte contre la pauvreté : par la stabilisation macro-économique; les réformes du service public; l'élargissement de la participation des populations pauvres; l'affectation des ressources à des programmes de lutte contre la pauvreté; l'évaluation des progrès accomplis dans la réduction de la pauvreté;
- le défi : aux parlements de prendre l'initiative ! ■

Besoin d'un environnement juridique sûr

- ▶ La justice est une priorité. Il faut que l'on puisse faire respecter les contrats et faire en sorte que les investisseurs sentent que les contrats entre l'Etat et les compagnies, entre l'Etat et les individus, et autres sont pris au sérieux.. *M. Adamolékun, Banque mondiale*
- ▶ Le rôle du parlement est d'abord de veiller - c'est sa mission de législateur - à ce que l'élaboration du droit économique, budgétaire, commercial, fiscal, civil - c'est-à-dire ce qui permet à l'activité économique de se dérouler dans des conditions de sécurité - se fasse dans le respect des personnes qui sont concernées, dans la protection des droits de chacun, dans la protection des droits par rapport au rôle de l'administration. Il doit aussi veiller – et c'est sa mission de contrôle – à ce que le pouvoir judiciaire, qui est indépendant, soit organisé, soit doté de façon suffisante pour qu'il puisse jouer son rôle. *M. Visieur, Belgique*
- ▶ Comme nous l'avons constaté, les investisseurs ne sont pas des philanthropes. Quand ils viennent dans un pays pour investir, ils veulent sécuriser leur capital et avoir des intérêts. Et je pense que l'environnement juridique, en tout cas, pose problème. *M. Niom, Sénégal*

Impact du contexte international et régional sur le processus budgétaire

- ▶ Il serait impossible d'arrêter un budget solide sans une discussion importante au parlement sur l'analyse macro-économique en fonction de paramètres internes et bien sûr, de paramètres extérieurs dans une économie. *M. Visieur, Belgique*

Conditionnalité de l'aide extérieure

- ▶ Aujourd'hui nous avons la volonté, nous avons également le cœur, mais ce qui manque le plus, ce sont les moyens et il en résulte que la distribution obéit à des conditionnalités qui, à mon avis, ne sont pas de nature à promouvoir le développement. *M. Amar, Sénégal*
- ▶ Est-il possible que les parlementaires remplissent leur mission consistant à veiller à ce que les citoyens profitent de l'argent, quand les pays en développement connaissent aujourd'hui des relations avec leurs partenaires en développement, qui se traduisent souvent par, je ne voudrais pas utiliser le terme « diktat », mais des dispositions figées que les gouvernements doivent absolument respecter. *M. Boukpepsi, Togo*

Poids de la dette

- ▶ Les maigres ressources que nos gouvernements arrivent à dégager aujourd'hui sont essentiellement consacrées au remboursement de la dette. Même si nous avons des préoccupations majeures importantes, nous n'arrivons pas à les faire prendre en compte, car dès que nous voulons évoquer un problème au niveau des parlements, on nous dit « les garde-fous ont dit ceci, les garde-fous ont dit cela ». *M. Boukpepsi, Togo*

Constructions régionales: impact sur les processus budgétaires nationaux

- ▶ Dans un marché ouvert, la coordination des politiques économiques et le fait qu'aucune des politiques économiques ne doive être atypique par rapport à celle des pays voisins est un élément de progrès et de développement.
Nous avons vraiment beaucoup progressé en matière budgétaire à partir du moment où nous avons confronté nos budgets aux budgets des pays voisins. Il y a une double logique qui est très pratiquée en Europe et qui, je pense, est efficace : c'est, d'une part, la logique de l'intégration de ce qu'on appelle les best-practices, c'est-à-dire les meilleures pratiques des pays voisins. C'est, d'autre part, assurer une meilleure transparence puisqu'il faut comparer des choses qui sont comparables. Et donc petit à petit (...) nous arrivons, dans tous nos pays, à avoir une logique d'approche budgétaire qui se fonde sur les mêmes éléments, sur une comparaison de ce qu'il y a de meilleur chez les voisins, et sur des benchmarks que l'on se donne pour un certain nombre de recettes et de dépenses.
La conduite des politiques budgétaires nationales est soumise à des règles de discipline et à des procédures de coordination au niveau de l'Union européenne. C'est une procédure qui porte bien son nom de surveillance multilatérale, parce qu'elle vise essentiellement à ce que chacun prenne bien conscience, par rapport à la politique économique de l'ensemble, de la nécessité d'adapter ou non sa politique budgétaire. *M. Visieur, Belgique*
- ▶ Nous avons, en Afrique de l'Ouest, une organisation économique et monétaire qui fonctionne un peu sur la base des principes de l'Union européenne. Nous avons, dans ce cadre, la surveillance multilatérale. Nous avons le respect des critères de convergence dans la mise en œuvre des politiques économiques. Et au mois de juin de l'année n-1, sont définis un certain nombre de critères d'élaboration du budget de l'année n. En principe, les pays sont tenus de respecter ces critères. *Mme Compaoré, Burkina Faso*
- ▶ Au niveau de l'UEMOA, il y a en plus des contraintes imposées par les bailleurs de fonds classiques, d'autres difficultés qui sont inhérentes à la construction de notre espace économique. Vous avez le tarif commun extérieur, le TEC, qui aujourd'hui détermine pratiquement le volume des recettes douanières; la TVA qui a été harmonisée et qui, elle aussi, fait maintenant défaut comme instrument de politique économique pour les pays concernés; la nouvelle harmonisation de l'architecture budgétaire. Il est donc très difficile aux parlementaires et aux gouvernements concernés, devant ces contraintes, d'élaborer des politiques d'impulsion de croissance économique pour lutter contre la pauvreté, lutter contre le chômage et ensuite satisfaire les priorités recommandées. *M. Amar, Sénégal*

Mme Aminata MBENGUE NDIAYE est spécialiste en économie familiale. Ancien Ministre de la Femme, de l'enfant, de la famille et de la solidarité nationale du Sénégal, elle est actuellement députée et Vice-Présidente de la Commission communication et culture. Elle est également Vice-Présidente pour l'Afrique de l'Internationale socialiste des femmes.

Prise en compte de la problématique hommes/femmes dans le budget

Mme Aminata Mbengue Ndiaye, Députée, Sénégal

Introduction

L'évolution récente des études et recherches sur le Développement humain durable ainsi que les différentes rencontres internationales sur cette question, montrent que, de jour en jour et ce malgré les difficultés de toute nature, l'existence d'une commune vision des gouvernants, des partenaires extérieurs et de la société civile sur l'urgente nécessité de construire un monde plus égalitaire et équitable entre hommes et femmes, garçons et filles devient une réalité.

La famille parlementaire, dépositaire des projets de société des populations, s'est, fort heureusement, depuis déjà quelques années, évertuée à apporter une contribution de qualité à cette réflexion mondiale sur le devenir de l'humanité.

A l'ordre du jour des questions d'actualité qui ont le plus retenu l'attention des spécialistes du développement et des parlementaires, figurent en effet l'analyse genre et le processus budgétaire.

En décidant d'organiser à Bamako un séminaire régional pour les parlements africains francophones, sur invitation de l'Assemblée nationale du Mali, l'Union interparlementaire a voulu certainement aider à la construction d'une vision partagée des parlementaires ayant en commun la langue française sur l'approche genre et, également, renforcer leur capacité à maîtriser les outils aptes à leur permettre d'identifier et de corriger les disparités de genre durant tout le processus d'élaboration, d'adoption et de contrôle du budget national.

La question que l'on pourrait se poser de prime abord, c'est de savoir ce qui a pu se passer entre-temps pour justifier un tel engouement de la part de nos Etats et de nos parlements pour une systématisation de la prise en compte de l'analyse genre dans le budget national.

Les politiques macro-économiques et budgétaires n'ont-elles pas eu l'impact souhaité sur les conditions de vie des hommes et des femmes, des garçons et des filles, alors qu'elles visaient, toutes, la satisfaction des besoins fondamentaux de la population à travers la réalisation d'objectifs de croissance forte et soutenue ?

Les lourdeurs et le formalisme juridique des procédures budgétaires en vigueur dans les pays francophones peuvent-ils faciliter la prise en compte de la question genre ? Quelles sont les stratégies de solutions à la portée des parlementaires pour assurer l'efficacité d'un tel exercice ?

1. Problématique de la prise en compte de l'analyse genre dans la planification du développement

Enjeux et Défis

1.1. Disparités de genre en Afrique et dans le monde ou rapports hommes/femmes : quelques chiffres

Les femmes représentent plus de 51 pour cent de la population mondiale. Elles assurent plus de 60 pour cent de la production agricole et 80 pour cent des produits transformés. Ce qui a fait dire à la FAO que les femmes nourrissent le monde. Sur une population de 1,3 milliards de personnes vivant dans un état de pauvreté absolue, 70 pour cent sont des femmes.

Bien que chiffrée à 11 millions de dollars par an, la contribution des femmes à la vie économique reste encore sous-évaluée ou invisible. Les femmes ne bénéficient que d'une faible proportion des prêts accordés car elles n'offrent généralement pas de garantie acceptée par le système bancaire classique.

Elles ont très peu accès aux moyens de production et aux intrants et sont deux fois plus atteintes de malnutrition que les hommes.

Dans les pays en développement, les femmes supportent 53 pour cent de la charge de travail contre 51 pour cent dans les pays développés.

Il existe deux fois plus de femmes et de filles analphabètes que d'hommes en Afrique sub-saharienne où plus de la moitié des femmes de plus de 25 ans sont illettrées.

La moyenne mondiale de l'espérance de vie à la naissance est 62 ans pour les femmes contre 65 ans pour les hommes, de même que le taux de mortalité maternelle en Afrique sub-saharienne est de 600 décès pour 100 000 naissances vivantes contre 1 800 décès pour 100 000 naissances vivantes en République démocratique du Congo et 10 décès pour 100 000 naissances dans les pays industrialisés.

Dans l'ensemble, en Afrique, plus de filles que de garçons meurent avant l'âge de 5 ans. Malgré leur supériorité en nombre, les femmes n'occupent que 10 pour cent des sièges parlementaires dans le monde et 6 pour cent des postes ministériels alors que le seuil critique des postes devant être occupés par les femmes est 30 pour cent, quota adopté à Beijing à l'occasion de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Ces chiffres attestent aussi que malgré leur nombre supérieur, malgré leur contribution au développement, il existe encore beaucoup d'inégalités et de disparités entre hommes et femmes.

L'approche genre : qu'est ce que c'est ?

- ▶ Du point de vue de la communauté internationale, cette approche consiste à évaluer les incidences tant pour les hommes que pour les femmes, de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques et les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Voilà le contenu que donne la communauté internationale à cette approche. Le fondement de cette approche, c'est de faire en sorte que l'action en faveur des femmes ne crée pas de déséquilibre pour les hommes. En conséquence, les désirs spécifiques des hommes et des femmes sont pris en compte dans les analyses et les actions. *Mme Compaoré, Burkina Faso*
- ▶ Moi, je pense que, quand on pose les problèmes d'égalité, il faut comprendre qu'on ne les pose pas en termes de conflit, qu'on ne les pose pas en termes d'égalité mathématique : $1 + 1 = 2$. Non. Nous sommes complémentaires.
Le genre : ce n'est pas pour créer une dichotomie entre hommes et femmes. C'est pour prendre en compte et les intérêts des femmes, et les intérêts des hommes. (...) Je pense toutefois que, partout où nous avons été lésées, il faut le reconnaître : l'accès aux ressources, l'accès à la terre a toujours été difficile pour les femmes. Il faut admettre qu'il puisse y avoir des priorités définies par les femmes et pour lesquelles nous demandons, par exemple, de nouvelles ressources qui sont destinées aux femmes. *Mme Ndiaye, Sénégal*

1.2 Approche conceptuelle : de l'Intégration au développement (IFD) à l'approche « genre »

Depuis de nombreuses décennies (dans les années 70), les praticiens du développement ont eu pour souci majeur de réduire ces inégalités en proposant une meilleure prise en compte de la « dimension femme » dans les programmes et projets de développement.

a) Que retenir de l'approche «IFD » ?

Comme nous l'avons indiqué tantôt, dans les années 70 les projets de développement parlaient de la condition de la femme, de la place de la femme dans le développement. Ils ont eu le mérite de faire sortir les femmes de l'anonymat, de montrer leur travail invisible comme mères et ménagères, notamment, en étant à l'écoute de leurs besoins. Mais, sans le vouloir, ils ont aussi renforcé des stéréotypes anciens, comme si les femmes étaient une catégorie à part, comme si hommes et femmes se répartissaient en deux sphères séparées; comme si seules les femmes posaient problème et que seules elles devaient changer. Cela s'est traduit concrètement par la généralisation de projets spécifiques :

- des projets de santé et de nutrition;
- des programmes d'aide aux mères;
- des projets de formation professionnelle dans les secteurs classiquement dévolus aux femmes.

b) L'approche « genre » et développement

Le concept de « genre » est apparu dans les années 80 et ne cible pas les femmes comme un groupe à part. Il s'intéresse aux rapports sociaux entre les sexes, à leurs interactions, et met en évidence la construction sociale des rôles féminins et masculins ainsi que la hiérarchie qui marque cette forme de relations.

L'approche « genre » permet de mettre en évidence les différentes fonctions assurées par les uns et les autres. Elle introduit directement dans le langage le fait que la différence homme/femme n'est pas seulement biologique.

Parler de « genre », plutôt que de « sexes », c'est dire qu'être une femme ou un homme se vit de telle ou telle manière dans telle société. C'est définir les hommes et les femmes en insistant sur les caractéristiques culturelles, car c'est dans leurs relations sociales qu'hommes et femmes sont différents – la manière de choisir un(e) partenaire, la possibilité d'accéder à la propriété ou d'hériter, la liberté de circuler, varient d'une société à l'autre et évoluent aussi dans le temps. Les relations de genre ne sont pas figées. Dès lors, les inégalités dont sont victimes les femmes peuvent être modifiées.

Pour mieux me faire comprendre, le terme « genre » est à l'origine, un terme utilisé en opposition au mot sexe.

Le sexe fait référence au biologique – le sexe d'un homme ou d'une femme est invariable, immuable. Il est un élément de la nature; il est donc inné et universel. On vient au monde homme ou femme et il en découle des rôles biologiques précis. Exemple : seule la femme peut porter une grossesse, mettre un enfant au monde et l'allaiter au sein.

Tous les rôles qui peuvent être également pris en charge aussi bien par les hommes et que par les femmes relèvent du « genre ».

L'approche « genre » repose sur des principes d'équité, d'égalité et de justice.

Exemple : Contributions aux tâches ménagères

Techniquement, hommes et femmes sont capables de nourrir un enfant, de prendre en charge les tâches ménagères, de coudre, de faire la cuisine...Parce que la société distribue les rôles, elle fait de la femme qui cuisine, une mère ou une cuisinière, alors que l'homme qui cuisine sera appelé « Chef cuisiner » ou « Maître d'hôtel ».

De la même manière, la femme qui coud pour la famille est une mère, tandis que l'homme qui coud est un tailleur ou un couturier – pour la femme, faire la cuisine ou la couture font partie de ses rôles domestiques, elle n'est donc pas rétribuée pour ces tâches.

Quant à l'homme, non seulement il est rétribué mais il tire du prestige de ce qui est vu désormais comme un métier. Aujourd'hui, un tiers des chefs de ménages sont des femmes, gestionnaires invisibles.

Pour une égalité entre hommes et femmes, il faut...

Lutter contre les discriminations

- ▶ Qu'est-ce qui peut être fait pour lutter contre les discriminations ? Je pense qu'aujourd'hui, nous les parlementaires, avons la possibilité de changer les lois pour avoir beaucoup plus d'égalité. Je vous ai donné l'exemple pratique de la Constitution du Sénégal où on a intégré la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). On a intégré l'accès des femmes à la terre, on a intégré l'égalité devant les ressources. Et je pense que tout ça, c'est des choses à prendre également en compte. *Mme Ndiaye, Sénégal*
- ▶ En Afrique comme dans beaucoup de pays dans le monde, la femme est jusqu'à nos jours considérée comme une créature inférieure à l'homme. Cette conception erronée et dégradante de la personne humaine doit absolument cesser. Mais chez nous, par exemple, quand un père de famille ne peut pas payer l'école à ses enfants, c'est toujours la fille qui est retenue à la maison pour les travaux de ménage. Ce qui vous fait, au fil des années, une population féminine inculte, sans possibilité de gagner sa vie. Ça doit changer. Il faut sans tarder aider la femme à accéder à l'école. Il faut chercher tous les moyens d'aider la femme pour qu'elle ne dépende pas toujours économiquement de l'homme. Ça doit absolument changer. Il faut ouvrir aux femmes les portes qui leur ont été fermées au niveau des organes politiques et de décision. C'est ce que nous avons commencé chez nous : l'accès aux projets de développement, pour ne pas, bien sûr, dépendre économiquement comme je vous le disais tantôt. *M. Kageruka, Rwanda*

Informier pour changer les mentalités

- ▶ Il faut mener une campagne de sensibilisation de nos populations pour bien assimiler la politique du genre, la politique d'égalité entre l'homme et la femme. Je pense que ce n'est pas seulement du côté homme mais aussi du côté femme, parce que ça, c'est une politique qui est tout à fait nouvelle dans notre pays et en Afrique. *M. Kageruka, Rwanda*
- ▶ En tant que parlementaire, je considère d'abord que la diffusion de l'information par rapport à l'approche genre laisse à désirer. Il faudrait faire en sorte que les différents documents qui sortent des rencontres, comme la réunion de Lagos, le sommet de Beijing, soient diffusés au maximum. Vous ne pouvez pas interpellier les députés pour qu'ils interviennent sur les budgets quand eux-mêmes ne sont pas convaincus du fait que l'équité doit cesser d'être mécanique. Il faut être convaincu spirituellement, idéologiquement pour pouvoir agir sur un budget. Jusqu'à présent, l'approche genre est traitée en vase clos, entre femmes. (...) Il faut vous veiller à diffuser au maximum les informations, les mettre à la disposition de tous les parlementaires. *M. Sangaré, Mali*
- ▶ Dernièrement, un Forum des femmes parlementaires a vu le jour dans notre Parlement. Quand les femmes parlementaires menaient des campagnes de sensibilisation chez les autres femmes de la campagne, il y a eu des réactions du genre : « Ah, ça, vraiment, nous ne voulons pas, parce que dans notre tradition, la femme doit se soumettre à l'homme ». Que faut-il faire alors ? Il faut justement que l'on puisse aider les femmes à vaincre ces mentalités traditionnelles. C'est aussi un défi à relever. *M. Kageruka, Rwanda*
- ▶ Le concept de l'approche genre doit être compris et par les femmes, et par les hommes. Il faudrait que chacun de nous sache, que le concept genre intéresse et les hommes, et les femmes. Il faudrait admettre qu'il y a un problème de déficit d'information. Déficit d'information au niveau des femmes elles-mêmes. (...) Il faudrait aussi que nos femmes responsables de l'animation de ce concept aillent jusqu'au fin fond de nos brousses. Parce que nous entendons souvent de la part de nos sœurs des zones rurales cette remarque : « Nous ne voyons rien de la part de nos sœurs de la ville, nous n'entendons que du bruit. Et finalement, si elles nous approchent, c'est pour mieux nous soutirer quelque chose ». *M. Bongoudogo, Mali*

1.3. Evaluation des initiatives prises pour corriger les disparités de genre.

Les Programmes d'action de Nairobi et de Beijing et les recommandations formulées lors des différentes évaluations ont insisté sur la nécessité d'accroître les efforts en faveur de la modification des disparités de genre et du renforcement des capacités des femmes et des mécanismes de leur promotion.

Pour l'essentiel, et au niveau des Etats, les mécanismes qui ont vu le jour en Afrique ont connu une évolution contrastée, assez souvent référencée par les perceptions et intérêts que les gouvernants avaient de la place et du rôle de la femme dans la société mais aussi et également par des impératifs dictés par les engagements souscrits au niveau international.

Dans certains pays comme le Sénégal et dans bon nombre de pays africains, l'institutionnalisation de ces mécanismes s'articule autour de : divisions, bureaux, directions, secrétariats d'Etat, ministères. Les missions jadis centrées sur l'élévation du niveau de conscience et d'émancipation des femmes ont été étendues progressivement selon les préoccupations, pour être orientées sur l'intégration de la femme dans le Développement « IFD », avant d'être recentrées, actuellement sur l'approche « genre et développement ». Cette évolution au niveau des structures, mandats et statuts des mécanismes a eu à déterminer fortement le niveau des ressources humaines, financières et matérielles allouées à ces structures.

En 1980, le Plan d'action de Lagos a souligné le rôle crucial que jouent les femmes africaines dans la production alimentaire et a recommandé que ce rôle soit reconnu dans le cadre de la recherche des solutions durables au problème de la crise alimentaire en Afrique.

De manière similaire, le Programme des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique 1986-1990 (PANUREDA), a recommandé que le rôle des femmes africaines dans le développement soit sérieusement pris en compte, non seulement dans la planification du développement mais aussi dans l'allocation de ressources. C'est dans ce cadre qu'au Sénégal des directives avaient été adressées à tous les départements ministériels pour leur demander de mettre en place des points focaux représentant le mécanisme national de la femme, afin d'accroître la visibilité des questions de genre dans les politiques sectorielles. Malgré cette innovation couplée à la création d'un Comité national consultatif de la femme regroupant les points focaux, représentants les ministères techniques, les parlementaires, les ONG et autres organisations de la société civile, des efforts restent encore à faire dans la mesure où la fonctionnalité du dispositif n'est pas encore parfaitement assurée pour pouvoir impulser dans tous les secteurs la prise en compte des questions de genre; ajoutée à cela la faiblesse des capacités de conception et de conduite d'actions de développement intégrant suffisamment cette approche.

En tant que vision du développement et outil de planification, l'analyse genre permet, en effet, d'identifier les rôles reproductifs, productifs et communautaires des hommes et des femmes, la nature et les valeurs des organisations, les relations inégalitaires ou non qui existent entre ces différents acteurs, leur potentiel d'initiatives et de capacités en vue de les mobiliser pour des objectifs communs de développement humain durable.

L'évaluation à mi-parcours du Programme d'action de Beijing nous permet d'apprécier, malgré la faible systématisation de l'approche « genre », les progrès et les limites des initiatives prises globalement.

Cette évaluation révèle trois grandes tendances qui influencent les progrès constants vers l'égalité entre les femmes et les hommes.

Deux ans et demi après la « Conférence des engagements », la majorité des gouvernements ont adopté des plans d'action nationaux ainsi que des projets aux fins de répondre aux besoins et aux priorités des femmes dans leurs pays respectifs. Les pays ont mis sur pied des mécanismes nationaux chargés de la mise en œuvre des engagements pris à Beijing, du lancement d'actions à caractère législatif et de l'adoption de mesures politiques pour garantir les droits des femmes dans les douze domaines critiques identifiés dans le Programme d'action.

Le rapport mentionne que près d'un tiers des pays ayant présenté des rapports a augmenté le budget destiné aux programmes en faveur de la promotion de la femme.

La mondialisation économique et les programmes d'ajustement ont eu un impact « affaiblissant » sur la vie des femmes – les dépenses du secteur social de beaucoup de pays en développement ont exacerbé, voir légitimé, le manque de volonté politique des gouvernements pour répondre aux préoccupations des femmes en termes de politiques et de budget – le résultat en fut que ce sont les femmes qui, en tant que travailleuses, productrices, consommatrices, mères et protectrices (soignantes), ont le plus ressenti l'onde de choc des efforts de réajustement et ont eu à supporter d'une façon disproportionnelle, le fardeau de la transition (économique).

La société civile, à travers l'engagement effectif et la critique éclairée des ONG et des militantes, a contribué positivement à l'atteinte des buts du Programme d'action de Beijing. Ces éléments pertinents relevés dans le document intitulé « La Charte des Nations » et commandité annuellement par les Nations Unies pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'action nationaux concrétisent les engagements des nations en vue de la promotion de la condition de la femme.

A ce titre nous retenons que 31 pour cent des pays qui ont présenté des rapports déclarent que les budgets réservés aux programmes en faveur des femmes ont augmenté depuis la tenue de la Conférence de Beijing. L'augmentation va de 66 pour cent en Inde à 25 pour cent en Nouvelle-Zélande et 34 pour cent au Luxembourg mais, dans l'ensemble, le budget réservé aux programmes en faveur des femmes représente un pourcentage plus que modeste du budget national, oscillant entre 1,7 pour cent en Lituanie et un grain invisible dans le budget global de la République dominicaine et des Philippines.

Certains gouvernements, parmi lesquels ceux des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de Nouvelle-Zélande, ont évoqué les difficultés qu'ils ont à évaluer la part du budget alloué aux programmes en faveur des femmes en raison de l'absence de données désagrégées et/ou de politiques intégrées prenant en compte des investissements répondant aux besoins pratiques et stratégiques des différents sexes.

D'autre part, une analyse par secteur des dépenses du gouvernement peut s'avérer bien révélatrice des priorités réelles en faveur du genre. Ainsi en Afrique du Sud, les conférences budgétaires du Ministère de l'agriculture et des terres, ont eu une incidence négative sur la réforme agraire, affectant en premier lieu les femmes. Le budget destiné à l'agriculture continue de soutenir les fermiers commerciaux au détriment des petits fermiers qui sont en majorité des femmes. Plus de la moitié du budget de l'énergie a été réservé à la Corporation de l'Energie Atomique plutôt qu'à l'électrification communautaire.

Les exemples foisonnent.

➤ *Le tableau ci-dessous présente les tendances de l'évolution des budgets alloués aux femmes à travers le monde*

Pays	Tendances		
	↑	→	↓
Afrique du Sud	X		
Bénin	X		
Botswana			
Brésil			X
Cameroun			X
Canada			X
Chili		X	
Egypte	X		
France			X
Ghana			X
Inde	X		
Kenya	X		
Mali	X		
Nairobi	X		
Tanzanie		X	
Tunisie	X		

2. L'analyse de l'impact du budget sur le genre : le cas du Sénégal

2.1. Processus d'élaboration des Politiques macro-économiques et budgétaires et contrôle parlementaire

Le Sénégal, à l'instar des autres pays africains, s'est engagé, au début des années 1980, dans la mise en œuvre de politiques et programmes successifs d'ajustement macro-économique et budgétaire qui visaient la stabilisation par la réalisation de l'équilibre de la balance des paiements et du budget de l'Etat, en vue de stimuler la croissance.

Les conditionnalités qui accompagnaient ces objectifs macro-économiques et budgétaires accordaient peu d'intérêt à leurs implications sociales. Le processus de formulation et de gestion de ces politiques obéissait de plus en plus à des approches de type technocratique, peu soucieuses d'une démarche participative impliquant non seulement les acteurs de la Société Civile, mais également les élus censés agir avec un esprit plus politique, voire critique.

Aussi, constatera-t-on que les questions liées à l'analyse différenciée selon les sexes n'étaient pas encore inscrites comme un objectif stratégique majeur dans le dialogue et les consultations programmés sur les politiques macro-économiques et budgétaires ou dans les méthodologies de collecte, d'exploitation et de diffusion de données statistiques qui constituent souvent le cadre de référence pour l'adoption d'indicateurs.

Au demeurant, l'initiative de la procédure de planification, de gestion et de suivi du processus était jadis monopolisée par l'administration.

Avant d'analyser l'impact des politiques macro-économiques et budgétaires sur le genre, il importe de présenter succinctement le dispositif instrumental du Système national de planification (SNP), ainsi que les principes directeurs ou règles quasi-immuables de la procédure d'élaboration et d'exécution du budget. En effet, le Système national de planification des politiques et programmes macro-économiques s'articule comme suit :

- une étude prospective sur la société sénégalaise et son environnement explorant à l'horizon d'une génération, le champ des futures possibles et plausibles afin de guider les choix stratégiques des plans d'orientation à moyen terme;
- une loi-plan d'orientation économique et sociale à l'horizon de six ans fixant les stratégies à mettre en œuvre et les objectifs à atteindre pour se diriger vers le futur à long terme voulu;
- une loi-programme triennale d'investissements publics dont la première année est le budget consolidé d'investissements intégré à la loi des finances. Elle comprend des projets et programmes d'investissements ainsi que des mesures de politiques économiques. Cette loi-programme constitue le maillon opérationnel du SNP et est précédée des perspectives triennales qui en constituent le cadrage macro-économique et macro-financier;
- la procédure d'élaboration budgétaire à travers des lois de finances qui déterminent les voies et moyens de l'équilibre financier, fixent le montant global des crédits applicables aux services visés, arrêtent les dépenses applicables aux mesures nouvelles par chapitre autorisé par catégories les opérations des comptes spéciaux du trésor, regroupent les autorisations de programmes assortis de leur échéancier, analysent les dépenses diverses (Art. 32 de la Loi organique N°75-64 du 28 juin 1975). Les lois de finances sont dites rectificatives quand elles visent à modifier en cours d'année les dispositions de la loi des finances de l'année.

La procédure suivie pour l'élaboration du budget est marquée par les phases suivantes dont deux dites essentielles :

- a) les travaux relevant du Ministère de l'économie et des finances (MEF) qui, jusqu'en 2000, faisait la distinction entre les travaux inhérents au budget de fonctionnement et ceux propres au budget de fonctionnement;
- b) les phases communes à tous les ministères : on notera à ce niveau les conférences budgétaires, la Note de pré-arbitrage destinée au MEF et l'Arbitrage du Premier ministre.

Il convient de préciser que l'essentiel des orientations et des affectations de crédits est quasiment bouclé après ces différentes phases de la procédure d'élaboration du budget avant que n'intervienne l'Assemblée nationale. Or, cette dernière ne dispose que de 60 jours pour voter les projets de loi de finances.

L'organisation des travaux internes à l'Assemblée nationale pour les discussions des projets de budget des différents ministères, à travers les commissions techniques et la Commission financière ou en plénière, ne permet nullement aux députés d'augmenter ou de diminuer les enveloppes ayant déjà fait l'objet d'arbitrage gouvernemental sans obligation pour eux de prévoir une recette nouvelle qui, elle-même, obéit à une autre procédure plus complexe. Vu sous ce registre, il est constant que le contrôle et les mesures correctives nécessaires pour veiller à la prise en compte du genre s'avèrent pratiquement difficiles pour le parlementaire.

Quant aux principes directeurs régissant l'élaboration et l'exécution du budget, ils constituent à plusieurs égards des contraintes majeures pour la prise en compte du genre. Ces principes généraux ou règles immuables se résument comme suit :

- unité et universalité : unité de caisses et règles de non-affectation des recettes et de non-compensation;
- spécialité des crédits : justification et rigueur de la règle; dispositions d'assouplissement (transfert et virement de crédits, en cours de gestion, reports de crédits en fin de gestion).

Ces règles immuables malgré leurs objectifs de transparence et de bonne gouvernance, qui les fondent, ne cadrent pas souvent avec les impératifs de satisfaction des besoins pratiques et stratégiques dont notamment le transfert des responsabilités de gestion et de passation des marchés aux organisations communautaires de base.

D'autres contraintes sont également constatées à savoir :

- les contraintes organisationnelles : le calendrier de préparation et d'adoption du budget;
- les contraintes macro-économiques : situation de la balance des paiements, poids du déficit budgétaire sur le crédit intérieur, faiblesse du taux d'épargne intérieur;
- les contraintes financières : les limites imposées par l'évaluation des ressources;
- les contraintes du programme avec le FMI;
- les contraintes de convergence des politiques budgétaires de l'UEMOA : avec les ratios de dépenses de masse salariale, ratio par rapport au PIB, le niveau de la dette;
- les contraintes techniques : dépenses obligatoires et incompressibles, etc.

Toutes ces contraintes qui s'imposent aux parlementaires ne leur offrent pas non plus une marge de manœuvre pour assurer leur mission de contrôle du gouvernement sur les choix budgétaires, et sur l'efficacité ou l'équité des ressources qui sont affectées aux différents secteurs de la vie nationale et principalement aux groupes cibles.

2.2. Evaluation financière de l'impact du budget sur le genre

Une étude réalisée en l'an 2000, financée par le PNUD et l'UNICEF, sur le Mécanisme de l'initiative 20/20 a permis d'apprécier l'impact des ressources du budget affectées aux services sociaux de base, même si, il faut le préciser, l'analyse différenciée par sexe, en dehors du secteur de l'éducation, n'a pas été un objectif majeur de ladite étude.

Ainsi on a pu constater que les politiques macro-économiques, malgré les résultats positifs enregistrés en termes de restauration des équilibres extérieurs, d'assainissement des finances publiques et d'atteinte d'un taux de croissance de 5 pour cent, n'ont pas permis la satisfaction de la demande sociale devenue de plus en

plus exigeante. Pour l'éducation de base, il est démontré que quelques 545 000 enfants en âge scolaire dont la majorité (61,2 pour cent) sont des filles, n'ont pas accès à l'enseignement et que le taux d'alphabétisation des adultes était de 43 pour cent en 1995 par les hommes et de 23 pour cent seulement pour les femmes.

La faiblesse des couvertures sanitaires et scolaires ainsi que l'insuffisance des investissements publics dans les infrastructures (par ex. : pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, seul 45 pour cent de la population est concerné), constituent également des préoccupations.

De plus, 58 pour cent des ménages, dont 19 pour cent dirigés par des femmes, vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Enfin, l'étude considère que seuls 11,2 pour cent des dépenses publiques réservées sont alloués aux services sociaux de base.

Ainsi donc, les allocations budgétaires du Sénégal se révèlent être relativement faibles par rapport à la norme des 20 pour cent de dépenses publiques à affecter aux services sociaux de base. Non seulement les dépenses publiques allouées aux services sociaux de base sont insuffisantes, mais, selon l'étude, elles sont encore réparties de manière inéquitable et utilisées de façon inefficace.

Des pans entiers de la population, composés essentiellement des plus démunies, seraient ainsi exclus de l'accès aux dits services. L'absence de méthodologies d'analyse différenciée selon le genre dans cette étude, et, chose courante, dans les différents exercices de planification budgétaire, ne permet pas d'apprécier réellement l'impact mitigé sus décrit sur chaque sexe.

Il s'avère donc indispensable de systématiser la prise en compte de l'analyse genre dans l'élaboration du budget (procédures, mécanismes, règles et indicateurs) pour mieux assurer la répartition égalitaire, juste et équitable des fruits de la croissance ou des avantages des investissements programmés, soit sur ressources nationales ou extérieures.

De plus, la création de mécanismes impliquant la participation à l'évaluation et au suivi des ressources publiques, suivant les règles de transparence et de bonne gouvernance, devrait être généralisée.

3. Quelles stratégies de solutions pour une meilleure prise en compte du genre dans le budget

La prise en compte du genre dans le processus budgétaire pose la problématique d'une nouvelle approche de la planification du développement, du contrôle parlementaire et de la participation des acteurs de la société civile au dialogue des politiques. Cette nouvelle approche devrait s'accompagner d'un dispositif ou cadre de suivi des indicateurs de résultats axés sur le genre déclinés du niveau stratégique (cadre macro-économique et budgétaire) au niveau opérationnel (politiques sectorielles).

Ainsi, s'agissant du processus de planification du développement, le contrôle du parlement devrait s'effectuer au niveau d'un comité national de pilotage ou d'un comité national de dialogue et de concertation chargé de superviser à partir d'indicateurs stratégiques le processus d'élaboration, d'exécution, de gestion et de suivi-évaluation des politiques ou stratégies macro-économiques ou d'affectation des ressources budgétaires destinées aux secteurs sociaux. Dans ce cadre l'opportunité offerte par l'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) dans le cadre de l'Initiative des pays pauvres très endettés (IPPTE), devrait constituer un axe de priorité majeur pour une meilleure prise en compte du genre au regard de l'impératif de l'articulation désormais recherchée entre cadre macro-économique et lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre de ce processus de planification du développement, un accent particulier devrait être mis sur la recherche de cohérence opérationnelle au niveau des politiques sectorielles avec la formulation de

programmes d'actions et d'investissements prioritaires, prenant en compte des indicateurs de résultats objectivement vérifiables en matière de genre ainsi que l'existence de mécanismes ou cadres de concertation favorisant une pleine participation des élus et des acteurs sociaux.

“L’approche genre doit lutter contre les déséquilibres mais ne doit pas en créer.”

Mme Ndiaye, Membre du Parlement du Sénégal

La création de systèmes d'infrastructures sectorielles de bases de données désagrégées par sexe ou d'observatoires sur le suivi des conditions de vie des hommes, des femmes, des jeunes et des personnes âgées, constitue un instrument efficace pour vérifier périodiquement l'impact des investissements faits en faveur du genre.

Certes des contraintes inhérentes à la nature des règles quasi-immuables des procédures d'élaboration, d'exécution et de vote budgétaire empêchent les parlementaires d'exercer un contrôle régulier et efficace de la prise en compte du genre. Toutefois, il y a lieu d'institutionnaliser des sessions d'orientation budgétaires avant le démarrage du processus d'élaboration et même à mi-parcours de l'exécution des budgets votés, notamment à l'occasion de la préparation des lois rectificatives des finances. Sous ce registre, l'avènement de l'IPPTE, avec l'annulation de la dette et sa reconversion en ressources additionnelles à transférer dans les secteurs sociaux, constitue également une importante opportunité pour les élus.

Enfin, le renforcement des capacités techniques des planificateurs et des parlementaires en matière d'identification, d'analyse des disparités de genre et de suivi des indicateurs différenciés par sexe, demeure indispensable pour assurer l'impact des investissements.

Comme vous l'aurez constaté, l'exercice n'est pas facile et ne le sera pas dans le court terme, car au-delà de notre volonté commune, il s'agira de rompre avec des habitudes souvent figées qui sont hélas le fruit d'un construit social et non biologique avec des convictions fortes et intimes, bâties sur des échelles de valeurs qui inhibent tout potentiel d'initiatives et de capacités porteuses de progrès dans la dignité, l'égalité et l'équité.

Mais, et c'est là où je vais conclure, en paraphrasant Madame la Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et de la politique d'égalité des chances du Gouvernement fédéral Belge lors de la Conférence internationale sur le même thème, tenue le 17 Octobre 2001 : *« l'analyse budgétaire sur le genre, on ne le dira jamais assez, ne vise pas, surtout pas, à concocter un budget séparé pour les femmes ni à augmenter les montants consacrés aux programmes spécifiquement axés sur les femmes. Il s'agit au contraire d'analyser par une évaluation ex-ante de leur impact sur les femmes et les hommes au moyen notamment d'une identification des bénéficiaires finaux ».*

J'ose espérer pour ma part que cet appel sera entendu et que notre rencontre de Bamako permettra aux parlementaires de l'Afrique francophone de faire entendre leur voix à partir des outils d'analyse et d'intervention qui y seront développés.

Je souhaite pleins succès à vos travaux et vous remercie de votre aimable attention. ■

Comment développer un budget qui tienne compte de l'équité hommes/femmes ?

Un budget qui tienne compte de l'approche genre n'est pas un budget séparé pour les femmes

- ▶ Je crois que nulle part nous n'avons dit que nous devons avoir un budget séparé pour les hommes, un budget séparé pour les femmes. Ce n'est pas possible. Mais ce qu'on peut avoir – et je vous donne l'exemple de mon pays que je connais bien – c'est que depuis 1986, on a eu à créer au niveau du ministère du Plan de l'époque (...) une commission horizontale dénommée Commission de l'intégration de la femme dans le développement. Le rôle de cette commission, c'était de travailler avec toutes les autres commissions sectorielles de l'agriculture, de l'élevage, du budget, pour influencer les positions par rapport au problème des femmes. Nous ne voulons pas qu'on additionne, qu'on fasse un addendum de projet destiné aux femmes. Nous voulons que le genre "traverse" l'ensemble du budget. *Mme Ndiaye, Sénégal*

Quelques exemples :

- Si on prend en compte les questions de santé, tout le monde sait qu'aujourd'hui, les femmes ont des difficultés. Un exemple : la mortalité maternelle. Quand nous avons 1.800 femmes sur 100.000 naissances vivantes, qui meurent, je vous dis que c'est un problème de santé publique pour la femme, mais c'est aussi un problème de santé publique pour la communauté. Parce que, quand une femme meurt dans une famille, en laissant par exemple 8 à 10 enfants, c'est un problème pour toute la famille. C'est également un problème pour les enfants et c'est un problème aussi pour l'Etat. Et c'est la raison pour laquelle nous disons que les budgets qui concernent la santé doivent également prendre en compte cette dimension genre.
- Le Sida. On dit que le Sida est en train de se féminiser également, comme la pauvreté. Mais il faut mettre l'accent sur la protection des femmes. Il faut mettre l'accent sur la protection de tous, mais particulièrement des femmes. Nous avons aujourd'hui, en Afrique de l'Est, beaucoup de pays où dans les villages, il n'y a plus d'hommes. Il n'y a que des femmes. Et parfois même, on ne voit que des enfants, à cause du Sida. C'est donc une réalité que nous devons prendre en compte. (...) Et la bataille, c'est aussi au niveau de l'allocation des ressources. Parce que si nous connaissons le problème sans imposer des priorités pour leur donner des ressources suffisantes mais également pour former des ressources humaines suffisantes pour permettre de lutter contre ce fléau, je pense que l'amélioration des conditions de vie de toute la population, et en particulier de la femme, n'est pas pour tout de suite. *Mme Ndiaye, Sénégal*

Intégrer le genre à tous les niveaux du processus budgétaire

- ▶ Il s'avère indispensable de systématiser la prise en compte de l'analyse genre dans l'élaboration du budget, en commençant par les procédures, les mécanismes, les règles et les indicateurs, pour mieux assurer une répartition égalitaire, juste et équitable des flux de la croissance ou des avantages des investissements qui sont programmés, qu'il s'agisse de ressources nationales ou de ressources extérieures. J'ai parlé également de la déclaration de politique générale que nous pouvons corriger, parce que, quand on vient nous faire une déclaration de politique générale, cela signifie que nous avons le droit de dire au chef du Gouvernement ce que nous voulons, le futur que nous voulons pour nos populations. Et il doit le prendre en compte. Cela est valable pour l'orientation budgétaire : quand on fait une séance d'orientation budgétaire, les parlementaires ont également la possibilité de dire ce qu'ils veulent voir changer ou évoluer par rapport à leurs préoccupations. *Mme Ndiaye, Sénégal*
- ▶ En ce qui concerne la perspective de l'équité femmes/hommes, c'est au moment du débat d'orientation budgétaire que nous insistons sur la place centrale de l'éducation. On avait constaté au Sénégal que, sur les 65 pour cent de taux de scolarisation, les filles occupaient une place dérisoire. On a donc mis un accent particulier sur les inscriptions des filles en prévoyant même des primes, surtout au niveau de l'intérieur. Et une fois cette impulsion donnée, il y a également à l'autre bout une politique d'appui des groupements féminins au sein desquels les femmes, qui sont extrêmement actives et créatives, reçoivent un soutien financier de l'Etat pour pouvoir développer leurs activités. *M. Amar, Sénégal*



- ▶ Je voulais insister sur un point : c'est au niveau du débat d'orientation budgétaire que les députés interviennent pour faire valoir leurs droits et réclamer pas mal de choses pour les populations qu'ils représentent. C'est ainsi que, lors des débats d'orientation budgétaire, on insiste beaucoup sur la lutte contre la pauvreté, le cas des femmes, des jeunes, et ainsi de suite. *M. Dabo, Sénégal*
- ▶ Chez nous en votant chaque année la loi du budget, nous pensons souvent à prévoir et à renforcer les lignes budgétaires à même d'assurer l'équilibre entre homme et femme. Et surtout, nous nous investissons dans des secteurs comme l'éducation, la santé et le développement. *M. Kageruka, Rwanda*
- ▶ En ce qui concerne le cas du Mali, les députés sont en réalité impliqués à la base dans le processus budgétaire. Parce que le budget part des communes, arrive au niveau des cercles et des régions, et remonte au niveau national. Puisqu'il n'y a pas d'incompatibilité entre les fonctions de conseiller, de membre du Conseil de cercle, de membre de l'Assemblée régionale et de député, il y a beaucoup de députés qui sont conseillers communaux. Ça veut dire simplement qu'ils sont impliqués déjà à la base. Donc, depuis la commune, vous pouvez faire en sorte que dans l'ensemble, on prévoit l'équité entre hommes et femmes. *M. Touré, Mali*

Exemples de moyens à mettre en oeuvre

Développer des cadres de consultation avec et entre les femmes

- ▶ Comment faire pour intégrer l'approche genre dans les budgets ? Il faudrait avoir un cadre de concertation, non seulement avec les planificateurs, mais aussi avec les parlementaires, des organisations de la société civile et des organisations de femmes. *Mme Ndiaye, Sénégal*
- ▶ Il faudrait développer la concertation et la solidarité entre les femmes, tant à l'intérieur des pays qu'au niveau international, notamment pour diffuser et vulgariser les bonnes pratiques qui sont menées ou expérimentées ça et là dans nos différents pays. *Mme Compaoré, Burkina Faso*

Développer l'accès à des bases de données désagrégées

- ▶ La création de systèmes d'infrastructure sectoriels, tels que les bases de données désagrégées par sexe ou des observatoires pour le suivi des conditions de vie des hommes et des femmes, est nécessaire. (...) Et je crois donc que c'est au niveau des directions de la statistique dans nos différents pays qu'il va falloir les prévoir. Parce que ce sont eux qui font ces évaluations, ces décomptes, qui font les recensements. Il y a donc une formation également à faire au niveau du personnel des directions de la statistique pour lui permettre de développer cette sensibilité genre. *Mme Ndiaye, Sénégal*

Former les parlementaires et les fonctionnaires parlementaires à l'approche genre

- ▶ Il y a aussi le renforcement des capacités - c'est l'aspect le plus important - des fonctionnaires des parlements, des planificateurs, et aussi des parlementaires, en matière d'identification, en matière d'analyse des disparités de genre et de suivi de ces indicateurs différenciés par sexe, qui demeurent indispensables pour assurer l'impact des investissements. *Mme Ndiaye, Sénégal*

Faciliter l'accès des femmes au parlement

- ▶ Je pense que la première des choses qu'il faut chercher d'abord, c'est qu'il y ait suffisamment de femmes dans nos parlements. *M. Imbarcaouane, Mali*
- ▶ Il faut qu'au niveau de nos assemblées, il y ait beaucoup de femmes dans les commissions des finances. Généralement, les femmes, compte tenu de la technicité des débats qui sont menés au niveau de la commission des finances, s'orientent vers d'autres commissions. Par conséquent, lorsque les femmes seront beaucoup plus nombreuses dans la commission des finances, elles pourront donner des éclairages utiles au moment des arbitrages qui sont faits au niveau de cette commission. *Mme Compaoré, Burkina Faso*

Former les femmes aux techniques budgétaires

- ▶ La première chose, à mon avis, c'est l'éducation; l'éducation des filles et des femmes, pour les aider à connaître et à exprimer leur citoyenneté, et pour les aider également à accéder à des postes de décision. La deuxième chose, c'est les former au plaidoyer et au lobbying, mais aussi aux techniques d'élaboration et d'exécution du budget, pour leur permettre d'intervenir dans tout le processus d'élaboration du budget, depuis la directive budgétaire jusqu'à l'adoption de la loi des finances, donc depuis le gouvernement jusqu'au parlement. *Mme Compaoré, Burkina Faso*

Allocutions de clôture du Séminaire

**Le Parlement et le processus budgétaire,
notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes**

BAMAHO, 1^{ER}-3 NOVEMBRE 2001

Cérémonie de clôture

De gauche à droite : Son Excellence Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali; M. Yves Tavernier, Député (France), membre du Comité exécutif de l'UIP, Mme Jocelline Bazile-Finley, Représentante résidente du PNUD, M. Soumaila Cissé, Ministre de l'Équipement de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme; Mme Kaidiatou Coulibaly, deuxième Vice-Présidente de l'Assemblée nationale du Mali; Mme Christine Pintat, Sous-Secrétaire générale de l'Union interparlementaire.

M. Mamadou Santara, Président de la session destinée aux fonctionnaires parlementaires

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Ce fut un réel plaisir et honneur pour moi que d'avoir pu présider la session destinée aux fonctionnaires parlementaires du séminaire sur « Le parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes » et je souhaite réitérer ici notre grande joie à vous accueillir tous, à Bamako, à cette occasion.

Au cours de ces deux jours de session, nous avons pu aborder plusieurs thèmes : la prise en compte de la perspective d'équité entre hommes et femmes dans le processus budgétaire, les rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans ce processus, la transparence et le contrôle parlementaire.

Ce fut une réunion, comme vous venez de l'exprimer dans votre évaluation, enrichissante et stimulante. Pour ma part, je crois que cet exercice a été fort intéressant: il nous a permis de partager nos expériences nationales dans le domaine, de discuter ouvertement avec les experts et entre nous, en exprimant nos opinions, inquiétudes, souhaits ou recommandations.

Aussi, permettez-moi de commencer par manifester en notre nom à tous notre reconnaissance et nos remerciements aux experts pour leurs contributions, disponibilité et écoute: Mme Aminata Mbengue Ndiaye, M. Oladipupo Adamolékun, M. Jean-Jacques Viseur et M. Olivier Delamare-Deboutteville - vous avez su brillamment nous guider dans nos débats et contribuer à renforcer nos connaissances et notre capacité à accomplir nos fonctions.

Je souhaiterais également remercier les deux Vice-Présidents de séance, Mme Marie Thérèse Akini du Cameroun et M. Khallouffi Az-Eddine, du Maroc, pour avoir assumé avec compétence la présidence des travaux.

Nous avons établi ici un premier contact, qui je l'espère ne sera pas le dernier. Nos discussions nous ont permis de constater combien nos préoccupations pouvaient être communes et nos expériences complémentaires. Je suis convaincu que c'est par l'échange et le biais de réunions comme celles-ci que nous avançons. J'espère donc que nous nous retrouverons pour une autre expérience de ce genre très prochainement. Je vous remercie de votre attention et vous souhaite un agréable séjour à Bamako et un très bon retour dans vos pays. ■

M. Assarid Ag Imbarcaouane Président a.i. de l'Assemblée nationale du Mali

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Nous voici parvenus au terme de trois jours de débats très intenses sur le thème du parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes et je voudrais vous réitérer combien l'Assemblée nationale du Mali se félicite d'avoir eu l'occasion de vous accueillir ici, à Bamako. Cette rencontre a en effet été très riche et stimulante pour chacun de nous et, comme l'avait souhaité S.E. Alpha Oumar Konaré, Président de la République, que je tiens à remercier au nom de tous pour son soutien dans cette initiative, je crois pouvoir affirmer que : « Ce séminaire, et d'autres fora similaires qui se tiendront dans le futur, permettront la promotion de la bonne gouvernance en Afrique et renforceront la capacité de nos parlements dans l'accomplissement de leur mandat constitutionnel ». Je voudrais donc vous remercier, tous et toutes, pour vos apports individuels aux travaux.

Permettez-moi de commencer par manifester notre reconnaissance unanime à nos experts - nos collègues Madame Aminata Mbengue Ndiaye, du Sénégal, et M. Jacques Viseur, de la Belgique, le représentant de la Banque mondiale, M. Oladipupo Adamolékun, et le conseiller au Sénat français, M. Delamare-Deboutteville - qui ont si brillamment lancé et animé nos travaux. Leurs riches exposés introductifs et leurs réponses très précises à nos questions ont contribué à consolider notre connaissance des divers aspects du processus budgétaire et à élargir notre horizon. Ils nous ont surtout rendus attentifs au fait que l'évidente inégalité de moyens entre l'Exécutif et nos assemblées ne doit pas nous inhiber. Au contraire, nous ne devons épargner aucun effort pour exercer pleinement notre mission eu égard au budget, dont la Sous-Secrétaire générale de l'Union interparlementaire nous avait d'emblée rappelé qu'il ne se résume pas à une compilation technique de recettes et de dépenses, mais qu'il est, au contraire, une déclaration majeure, traduisant les grandes orientations politiques, économiques et financières de l'Etat.

Je ne voudrais pas manquer aussi de remercier Mme Kaididiatou Coulibaly, Deuxième Vice-Présidente de l'Assemblée nationale du Mali, Présidente déléguée du Séminaire, et M. Eli El Quaizi et Mme Marie-Madeleine Ouedraogo, respectivement Chefs des délégations de l'Algérie et du Burkina Faso, qui ont assumé avec compétence la présidence d'une partie des travaux.

Chers collègues parlementaires, vous êtes venus de 14 pays et chacune de vos interventions a constitué un enrichissement. Les partages d'expériences sur les mécanismes et les procédures et pratiques en vigueur ou souhaitées, et les questions posées ont été autant de projecteurs braqués sur nos démocraties qui cherchent à se consolider et nos parlements sont soucieux d'apporter une contribution chaque fois plus décisive à ce processus. Nous avons pu constater à quel point nos préoccupations sont souvent communes et combien il est fructueux de comparer nos expériences. Emboitant le pas au Président Konaré, nous avons aussi été unanimes à souligner l'opportunité de l'intégration régionale.

Dans quelques instants, le Rapporteur général, M. Lahaou Touré, Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale malienne, nous donnera lecture de la synthèse des travaux. Il mettra en évidence nos points de convergence, nos préoccupations et aussi nos propositions pour renforcer la capacité de nos parlements à exercer plus pleinement leur mission s'agissant du processus budgétaire, dont il est clair qu'il ne s'inscrit pas seulement dans les limites du débat budgétaire annuel de nos assemblées. Pour mettre cet exhaustif rapport au point, le Rapporteur général a été accompagné non seulement par les experts et le Secrétariat de l'Union interparlementaire, mais aussi par la Rapporteuse générale adjointe, Mme Awa Diop, Questeur de l'Assemblée nationale du Sénégal, et le Secrétaire, M. Mustapha Al-Haya, membre de la Chambre des représentants du Maroc.

Il va sans dire que le Rapport général tient compte des résultats des délibérations des fonctionnaires de nos assemblées qui sont ici présents et qui ont siégé en parallèle sous la présidence du Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Mali, assisté par Mme Marie Thérèse Akini du Cameroun et M. Khallouffi Az-Eddine, du Maroc. Nos fonctionnaires nous appuient au quotidien et, de par leur position, ils portent un regard un peu différent mais fort important sur le rôle du parlement dans le processus budgétaire.

Nous entendrons le Chef de la délégation du Rwanda qui a tenu à prendre la parole en votre nom à tous, avant que de donner la parole ensuite à M. Yves Tavernier, membre de l'Assemblée nationale française et de sa Commission du budget, et membre du Comité exécutif de l'Union interparlementaire. Il est actuellement l'hôte du Mali, dont la ville de Trougoubé est jumelée avec la ville de Dourdan dont il est le Maire. C'est dire qu'il est fortement lié à notre pays et à l'Afrique. C'est du reste sur terre africaine, à l'occasion de la 106^{ème} Conférence de l'Union, au Burkina Faso, qu'il vient d'être réélu au Comité exécutif de l'Union interparlementaire.

Nous entendrons enfin S.E. Soumaila Cissé, Ministre de l'Équipement, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme que je tiens à remercier pour sa présence parmi nous en tant que représentant de S.E. Mandé Sidibi, Premier Ministre du Mali, qui, comme le Chef de l'État, a fortement soutenu l'initiative de l'Assemblée nationale malienne d'accueillir ce séminaire. Je tiens à l'en remercier. Il me semble que l'on peut dire que c'est là l'expression de ce dialogue constructif et ce partenariat renforcé entre l'Exécutif et le Législatif que le séminaire a appelé de ses vœux s'agissant du budget.

Je vous remercie. ■

M. Innocent Kageruka **Membre de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda**

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Au nom de mes collègues, représentants de quatorze institutions parlementaires au séminaire régional pour les parlements francophones, arabophones et lusophones d'Afrique, c'est pour moi un grand honneur et un grand plaisir de m'adresser à cette auguste Assemblée.

Permettez-moi de prime abord, de présenter mes vifs remerciements à l'Assemblée nationale du Mali, à son Comité organisateur et à tous ceux qui de près ou de loin ont participé à la préparation et à la bonne réussite de ce séminaire.

Nous, parlementaires ici présents, sommes touchés par l'hospitalité, l'accueil à l'africaine et combien chaleureux, la sollicitude dont nous avons été l'objet durant notre séjour, qui, malheureusement, s'avère si court. Nous gardons en mémoire cette marque d'amitié et de fraternité.

Permettez-moi également d'adresser mes sincères remerciements à l'Union interparlementaire pour son souci constant et soutenu d'aider les parlementaires à s'acquitter de leur mission, si noble et difficile, pour mieux répondre aux différentes sollicitations de leurs populations respectives.

J'adresse mes chaleureux remerciements au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour son soutien tant matériel que financier.

Et, enfin, je tiens également à présenter mes vives félicitations à nos illustres experts qui, par leurs exposés, combien riches, clairs et concrets, nous ont permis de réfléchir sur le rôle du parlement dans le processus budgétaire pour mieux appréhender l'équité entre hommes et femmes.

Nous, participants, formulons le vœu que Dieu nous donne la force et les moyens pour une utilisation judicieuse des connaissances acquises. Amen.

Enfin, pour terminer, je réitère au nom de mes collègues, nos sincères remerciements à cette auguste Assemblée. Je vous remercie, que Dieu nous protège tous. ■

M. Yves Tavernier
Membre de l'Assemblée nationale de la France
Membre du Comité exécutif de l'Union interparlementaire

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Il m'est particulièrement agréable de participer à la cérémonie de clôture de ce séminaire régional, organisé à Bamako par l'Union interparlementaire.

L'accueil de nos amis maliens est toujours aussi sympathique et l'organisation aussi parfaite.

J'ai toujours un grand plaisir, Monsieur le Ministre, à me retrouver chez vous où j'ai tissé de profonds liens d'amitié.

Je reviens du Mali profond, du Trougoumbé, en terre sahéenne, commune jumelée depuis 14 ans avec la ville dont je suis le Maire, en Ile de France.

Autant vous dire que je suis devenu un familier des pistes ensablées et de marigots !

Ce matin, j'ai eu l'honneur de poser la première pierre du Centre de ressources de la Maison des municipalités du Mali, financé par le Parlement français.

Ces activités de coopération entre la France et le Mali ont voulu que je sois présent aujourd'hui à Bamako et que je puisse être parmi vous dans ce magnifique Palais des Congrès.

Je veux vous rappeler que l'Union interparlementaire, qui nous réunit, est la plus ancienne institution internationale, après l'Union postale. Elle fut créée en 1889, il y a 112 ans, par un anglais et un français. Il y a 100 ans, le français Frédéric Passy recevait, avec Henri Dunant, fondateur de la Croix-Rouge, le premier prix Nobel de la Paix.

Je veux voir comme un symbole fort l'attribution du premier prix Nobel de la Paix au co-fondateur de l'Union des Parlements du Monde.

Le rôle de l'Union interparlementaire est de promouvoir la paix par le dialogue, dans le respect de la diversité des cultures.

Les parlements, expression légitime de la volonté des peuples, doivent faire entendre leur voix sur la scène internationale. L'Union interparlementaire, qui obtiendra le 6 décembre prochain le statut d'observateur aux Nations Unies, joue à cet égard un rôle irremplaçable.

Il me plaît de souligner le rôle majeur des parlements africains – et tout particulièrement ceux de l'Afrique francophone – au sein de l'Union. Il y a un mois et demi, notre dernière Conférence s'est tenue à Ouagadougou. La prochaine se tiendra, en mars 2002, au Maroc, à Marrakech. Et, au cours de ces trois derniers jours, le Mali a accueilli un séminaire sur le thème essentiel des politiques budgétaires.

Au nom de l'Union interparlementaire, je veux dire notre gratitude au Président de la République du Mali, le Président Alpha Konaré, qui nous a fait le très grand honneur, accompagné du Premier Ministre, d'inaugurer notre séminaire.

Je veux remercier le gouvernement du Mali qui nous a apporté un soutien sans faute.

Je remercie chaleureusement l'Assemblée nationale qui a accueilli notre séminaire et a permis sa réussite.

La démocratie est née de la capacité des représentants de la population à lever l'impôt et à en contrôler l'utilisation. Ce principe fondamental est au cœur de l'action des parlements. L'élaboration et la mise en œuvre des budgets de

nos Etats ne doit pas être la chasse gardée des fonctionnaires de ministères de finances. La capacité des parlementaires à débattre des projets budgétaires et à contrôler l'utilisation de l'argent public traduit le niveau de la démocratie.

Il est donc nécessaire de leur donner l'information et la formation utiles pour les aider à mieux remplir leur mission. C'est ce que vous avez fait, en vous préoccupant d'un meilleur équilibre des responsabilités entre les hommes et les femmes.

Le compte rendu de ces trois journées montre la qualité du travail réalisé.

Un dernier mot pour souligner que le contrôle budgétaire – au niveau de nos Etats – s'il est nécessaire, n'est plus suffisant. Les grandes institutions économiques et financières internationales – le FMI, la Banque mondiale, l'OMC – imposent leur vision du monde et leur système de valeur à tous les Etats, principalement à ceux qui sont en développement. Elles agissent sans contre-poids et sans aucun contrôle démocratique. Un chef de projet à la Banque mondiale est, souvent, plus important qu'un ministre des finances.

Il est temps, il est grand temps, que nos parlements se saisissent de ce dossier. Je suggère que le rôle, les moyens et les objectifs des institutions financières internationales soient le thème central du prochain séminaire de l'Union interparlementaire. Ce débat ne concerne pas les seuls gouvernements. Il a pour enjeu la lutte contre la pauvreté, les relations entre pays riches et pays en développement, les règles du commerce mondial.

Ce débat s'est engagé dans la rue à Seattle ou à Gênes. Il doit s'engager dans chacun de nos parlements.

Je souhaite que les parlementaires du monde entier soient capables de relever ce défi. Je vous remercie. ■

M. Soumaila Cissé
Ministre de l'Équipement, de l'aménagement
du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme,
assurant l'intérim du Premier Ministre

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, Mesdames et Messieurs les Ministres, Messieurs les Présidents des institutions, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, Madame la Représentante résidente du PNUD, Madame la Sous-Secrétaire générale de l'Union interparlementaire, Mesdames et Messieurs les Représentants des organisations accréditées au Mali, Honorables invités, Mesdames et Messieurs,

Au nom du Premier Ministre, empêché, j'ai l'insigne honneur de m'adresser à votre auguste Assemblée, aux termes de vos travaux.

À la lumière du document de synthèse de vos travaux, je me réjouis de constater que les trois jours de débats ont permis à nos députés d'acquérir une compréhension plus approfondie du processus d'élaboration, d'adoption et de contrôle de l'exécution du budget national.

J'aimerais insister particulièrement sur l'importance stratégique que revêt un tel séminaire. Le budget national étant la traduction financière des préoccupations, des priorités et des choix du gouvernement, il est essentiel que les députés, c'est-à-dire les représentants du peuple, maîtrisent cet outil de planification du développement. Car ils sont les porteurs des besoins de la population en matière de services sociaux, de santé, d'éducation, de développement rural.

Une bonne maîtrise de l'outil qu'est le budget national permet, en effet, au député de mieux assumer son rôle de contrôle du pouvoir exécutif. Le vote du budget national lui donne l'occasion de valider la corrélation entre les engagements politiques du gouvernement et les priorités d'investissement ou de dépenses budgétaires.

C'est également l'occasion d'amener le gouvernement à expliquer le bien-fondé de ses choix d'investissements au regard de ses choix politiques et de ses promesses électorales, mais aussi de ses contraintes internes comme la faible mobilisation des ressources intérieures ou externes, comme l'exigence du respect des critères de convergence dû à notre appartenance à l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

J'ai eu le privilège, pendant sept ans, de venir dans cette auguste assemblée, en tant que Ministre chargé des Finances, pour présenter aux représentants du peuple que vous êtes nos priorités d'investissement et les limites de notre action politique. Je garde un souvenir impérissable de ces moments où, quoi que nous soyons confrontés à des choix de société difficiles, il nous a fallu expliquer, sensibiliser et argumenter pour convaincre les députés du bien fondé de nos choix. J'en retiens une grande leçon de démocratie et surtout de pédagogie qui sied à tout responsable politique.

Ce nécessaire devoir d'explication, que j'appellerai la pédagogie du développement, n'a de force que quand les députés maîtrisent parfaitement tous les leviers de gestion de l'État, en particulier le budget national, qui est l'instrument politique le plus important qu'un gouvernement ait à formuler au cours d'une année.

D'où toute l'importance de ce séminaire dont les retombées renforcent nos institutions, grandissent notre démocratie et améliorent la gestion de nos affaires publiques.

Vous avez, avec célérité, placé l'accent sur les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement, ainsi que sur les voies et moyens permettant de concevoir des budgets nationaux intégrant la question de genre ou tenant compte systématiquement de l'équité entre hommes et femmes.

Je puis vous assurer que cette préoccupation rejoint nos priorités gouvernementales qui, dans le cadre de programmes comme la lutte contre la pauvreté, place la femme au centre de notre stratégie d'actions.

Cette initiative qui est le fruit d'un partenariat entre nos parlementaires, l'Union interparlementaire, le PNUD et la Banque Mondiale, démontre l'importance de la formation et du partenariat dans l'appui à l'émergence démocratique et à l'accroissement de la capacité de bonne gouvernance de nos députés.

C'est pourquoi je voudrais, au nom du Premier Ministre, vous exprimer notre satisfaction pour la qualité du travail accompli et vous exhorter à poursuivre dans la voie du développement des capacités de nos institutions parlementaires. Comme l'a déclaré le Président de la République à l'ouverture de vos travaux, vous investissez sur nos ressources humaines qui constituent le premier capital de nos États.

Honorables parlementaires, distingués hôtes. Ce séminaire, premier du genre organisé par l'UIP dans notre pays, a été, je l'espère, une opportunité d'échanges d'expériences et d'enrichissement mutuel pour tous les participants, aussi bien les parlementaires que les fonctionnaires des parlements qui y ont également pris part.

J'espère également que les actes du séminaire seront une source de référence pour vos actions futures, car une formation n'a de sens que si l'on s'en sert dans la pratique parlementaire quotidienne.

Honorables parlementaires, Mesdames et Messieurs. Il me reste maintenant à inviter ceux d'entre vous, hôtes du Mali, dont le programme le permet, à profiter de leur séjour pour découvrir nos attraits touristiques. À tous, enfin, je souhaite une bonne fin de séjour et un bon retour dans vos foyers.

Je déclare clos les travaux du Séminaire régional. Je vous remercie. ■

Participation au Séminaire

**Le Parlement et le processus budgétaire,
notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes**

BAMAHO, 1^{ER}-3 NOVEMBRE 2001

Participation

Délégations parlementaires

ALGERIE

M. Ali El-Guizi	Questeur au Conseil de la Nation, Chef de la délégation, (Parti RND)
M. Mounir Benhaizia	Membre du Conseil de la Nation, Membre de la Commission Juridique (Parti Tiers Présidentiel)
M. Tayeb Ben Yacoub	Député à l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Finances et Budget (Parti RND)
M. Ahmed Edaber	Député à l'Assemblée nationale, Membre de la Commission de Défense (Parti RND)
M. Elaid Mahdjoubi	Député à l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Education (Parti MSP)
M. Lahbib Haissoune	Député à l'Assemblée nationale; Membre de la Commission de l'Equipement (Parti FLN)
M. Omar Guerbi	Député à l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Finances (Parti ISLAH)
M. Benyoucef Mokeddem	Sous-Directeur du Budget à l'Assemblée nationale
M. Zoheir Karadaniz	Administration Budget

ANGOLA

M. João Pedro Francisco	Membre de l'Assemblée nationale, Vice-Président de la Commission de l'Economie et des Finances
M. Bento Kangulo	Membre de l'Assemblée nationale, membre de la Commission de l'Economie et des Finances
Mme Manuel Lourenço Rocha da Silva	Membre de l'Assemblée nationale, membre de la Commission de l'Economie et des Finances
Mme Isabel Dala	Membre de l'Assemblée nationale, membre de la Commission de la Famille, de l'enfance et de la promotion de la femme
Mme Maria Manuela King	Fonctionnaire parlementaire, Economiste
M. Sabastião Mateus David	Fonctionnaire parlementaire, Economiste

BURKINA FASO

Mme Marie-Madeleine Ouedraogo	Quatrième Vice-Présidente de l'Assemblée nationale, Chef de la délégation, Membre de la Commission des affaires étrangères et de la Défense
M. Freeman B. Kompaoré	Vice-Président de la Chambre des Représentants
M. Daouda Bayili	Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des Finances et du Budget
Mme Viviane Compaoré	Membre de l'Assemblée nationale, Rapporteur Spécial, Membre de la Commission des Finances et du Budget
M. Datouissama Théodore Sawadogo	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances et du Budget
M. John Gabriel Kaboré	Membre de la Chambre des Représentants, Membre de la Commission des Finances et du Budget
Mme Brigitte Florence Zongo-Da	Membre de la Chambre des Représentants, Membre de la Commission des Finances et du Budget
Mme Rakiéta Yameogo-Zagré	Membre de la Chambre des Représentants, Membre de la Commission des Finances et du Budget
M. Karamoko Ouattara	Fonctionnaire parlementaire, Directeur des Affaires Administratives et Financières de la Chambre des Représentants
M. Sort Tiama	DSFC, Assemblée nationale

CAMEROUN

Mme Marie Louise Biwongo	Membre de l'Assemblée nationale, Secrétaire du Bureau, Membre de la Commission des Affaires étrangères)
Mme Marie Thérèse Akini	Fonctionnaire parlementaire, Inspecteur des Régies Financières

CAP-VERT

M. Adalberto Tavares Silva	Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission Spécialisée des Finances et du Budget
M. Atelano Dias da Fonseca	Membre de l'Assemblée nationale, Vice-Président de la Commission Spécialisée des Finances et du Budget
Mme Maria Augusta Nascimento Lima	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission sur l'Education

GUINEE

M. François Socobois Millimono	Membre de l'Assemblée nationale, Premier Questeur, Membre du Bureau de l'Assemblée
M. Mohamed Diallo Alfa	Membre de l'Assemblée nationale, Premier Vice-Président, Membre de la Commission des Finances
M. François Kota Balamou	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances (Parti PUP)
M. Nabe Aboubacar Sidiki	Directeur des Relations Internationales
M. Lenfia Berete	Chef Section Commissions

MALI

Mme Kaidiatou Samaké Coulibaly	Deuxième Vice-Présidente de l'Assemblée nationale
M. Lahaou Touré	Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des Finances
Mme Sangaré Oumou Bâ	Membre de l'Assemblée nationale, Commission TEFS
M. Souleymane Camara	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Défense et Sécurité
Mme Traoré Oumou Traoré	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances
Mme Fofana Fatoumata Sylla	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances
M. Dassy Bouaré	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances
M. Mohamed dit Babi Sako	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances
M. Idrissa dit Mangara Doumbia	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances
M. Mamadou Pamanta	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances
M. Nantié Hamidou Bougoudogo	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission TPHT
M. N'Fa Zoumana Sangaré	Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission sur la Santé (Parti CDS)
Mme Salimata Samaké	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Santé et Affaires sociales
Mme Diarra Filatiné Sissoko	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Administration et décentralisation
Mme Sangaré Saran També	Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Energie, mines, industrie et technologie
M. Mamadou Santara	Secrétaire général de l'Assemblée nationale
M. Issa Tangara	Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale
M. Abdoulaye Fofana	Chef Administration générale
M. Cheick Toulbouya Tembely	Secrétaire législatif
M. Salif Tolo	Secrétaire Administratif et Financier

MAROC

M. Hassan Outghliast	Membre de la Chambre des Conseillers, Chef de délégation, Membre de la Commission de l'Intérieur
M. Mohamed Douahi	Membre de la Chambre des Conseillers, Membre de la Commission de l'Agriculture
M. Hassan Ouahrouche	Membre de la Chambre des Conseillers, Membre de la Commission des Finances
M. Said Louahabi	Membre de la Chambre des Conseillers, Membre de la Commission de Législation
M. Mohammed Hichou Saadi	Membre de la Chambre des Représentants, Membre de la Commission de l'Intérieur
M. Mustafa El Haya	Membre de la Chambre des Représentants, Membre de la Commission des Affaires culturelles
M. Khallouffi Az-Eddine	Chef de la Division des Affaires financières
M. Mustapha Braimi	Chargé des travaux de la Commission des Finances

REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

M. Roger Gbeda Député, Membre de la Commission des Finances
M. Jonas Kossi Directeur Financier

RWANDA

M. Innocent Kageruka Membre de l'Assemblée nationale de Transition, Vice-Président de la Commission du Budget et Patrimoine de l'Etat
Mme Jeanne d'Arc Murekatete Membre de l'Assemblée nationale de Transition, Membre de la Commission du Budget et Patrimoine de l'Etat
Mme Chantal Mubarure Directeur Général de planification et services d'appui

SENEGAL

M. Mama Dabo Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan
M. Djiby Cissé Membre de l'Assemblée nationale, Deuxième Vice-Président de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan)
Mme Awa Diop Membre de l'Assemblée nationale, Deuxième Questeur
M. Dib Niom Membre de l'Assemblée nationale, Secrétaire de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan
Mme Gnagna Thouré Membre de l'Assemblée nationale
M. Boubacar Baddji Membre de l'Assemblée nationale
Mme Khadidiatou Diedhiou Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan
M. Moudou Amar Membre de l'Assemblée nationale
M. Thierno Diaw Fonctionnaire parlementaire, Directeur de la Comptabilité et du Matériel

TCHAD

M. Moustapha Mahamat Adji Membre de l'Assemblée nationale, membre de la Commission Finances et Comptabilité publique
Mme. Ildjima Abderaman Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission Politique générale, Lois et Institutions
M. Magamat Mahdi Hamouda Fonctionnaire parlementaire, Chef de Service du Budget

TOGO

M. Payadowa BoukpeSSI Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des Finances
Mme Noufoune Nibombe-Waké Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances
M. Koffi Nassampere Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances

Organisations internationales

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

Mme Jocelline Bazile-Finley	Coordonnatrice Résidente des activités opérationnelles du système des Nations Unies au Mali et Représentante Résidente du PNUD
Mme Giuseppina Mazza	Représentant Résident Adjoint (PNUD-MALI)
M. Paul Jatho	Conseiller en Droits de l'Homme

UNION PARLEMENTAIRE AFRICAINE

M. Samir Cherouati	Administrateur
--------------------	----------------

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT

Mme Aminatta N'Janko-N'Jie	Experte en Réduction de la Pauvreté, Unité Environnement et développement durable
----------------------------	---

Secrétariat du Séminaire

GROUPE NATIONAL DU MALI

M. Mamadou Santara	Secrétaire général de l'Assemblée nationale
--------------------	---

UNION INTERPARLEMENTAIRE

Mlle Christine Pintat	Sous-Secrétaire générale de l'Union interparlementaire
Mlle Kareen Jabre	Chargée de programme adjointe, Programme pour la promotion du partenariat entre hommes et femmes ■

© Union interparlementaire 2002

Tous droits réservés. L'autorisation préalable de l'Union interparlementaire doit être obtenue pour reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris la photocopie ou l'enregistrement.

La diffusion du présent ouvrage est soumise à la condition qu'il ne soit ni distribué gratuitement, ni vendu, ni diffusé sous une présentation différente de celle de l'original, sans le consentement préalable de l'éditeur, et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-121-9

Publié par l'Union interparlementaire
Place du Petit-Saconnex
Case postale 438
1211 GENEVE 19
Suisse
Tél. : +41 22 919 41 50
Fax : +41 22 919 41 60

Réalisé avec le soutien financier du
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Couverture : Jacques Wandfluh, Studio Edition, Genève
Mise en page : Isabelle Décarroux, Union interparlementaire

Qu'est-ce que l'Union interparlementaire ?

L'Union interparlementaire est l'organisation mondiale des parlements des Etats souverains.

Foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale, l'Union interparlementaire oeuvre pour la paix et la coopération entre les peuples et l'affermissement de la démocratie représentative.

A ces fins, elle

- favorise les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires de tous pays;
- examine les questions d'intérêt international et se prononce à leur sujet en vue de susciter une action des parlements et des parlementaires;
- contribue à la défense et à la promotion des droits de l'homme - facteur essentiel de la démocratie parlementaire et du développement;
- contribue à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives ainsi qu'au renforcement et au développement de leurs moyens d'action.

L'Union interparlementaire oeuvre en étroite collaboration avec l'Organisation des Nations Unies dont elle partage les objectifs et appuie les efforts. Elle coopère en outre avec les organisations interparlementaires régionales et les organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales qui s'inspirent des mêmes idéaux.

En septembre 2002, 142 parlements nationaux étaient membres de l'Union interparlementaire. Elle comptait, de plus, cinq assemblées parlementaires internationales en qualité de membres associés.



<http://www.ipu.org>